



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E CULTURA
CONTEMPORÂNEAS

MARIA PAULA ALMADA E SILVA

AVALIAÇÃO DA ETRANSPARÊNCIA EM PORTAIS DE
GOVERNOS NACIONAIS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE
BRASIL, ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO

Salvador

2017

MARIA PAULA ALMADA E SILVA

**AVALIAÇÃO DA ETRANSPARÊNCIA EM PORTAIS DE
GOVERNOS NACIONAIS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE
BRASIL, ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Linha de pesquisa: Comunicação e política

Orientador: Prof. Dr. Wilson Gomes

Salvador

2017

AL444 Almada, Maria Paula
AVALIAÇÃO DA ETRANSPARÊNCIA EM PORTAIS DE GOVERNOS
NACIONAIS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL, ESTADOS UNIDOS E REINO
UNIDO / Maria Paula Almada. -- Salvador, 2017.
263 f. : il

Orientador: Wilson Silva Gomes.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-graduação em Comunicação e
Cultura Contemporâneas) -- Universidade Federal da Bahia,
Faculdade de Comunicação, 2017.

1. Internet. 2. Democracia. 3. Transparência online. 4.
Contas Públicas. 5. Governos. I. Silva Gomes, Wilson. II.
Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Faculdade de Comunicação
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
COMUNICAÇÃO E CULTURA CONTEMPORÂNEAS

[Pós
com]
UFBA

Aos dezesseis dias do mês de março do ano de dois mil e dezessete, às oito horas e quarenta e cinco minutos, no Laboratório do CEADD da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, deu-se a sessão pública de defesa de tese de MARIA PAULA ALMADA E SILVA para a concessão do título de **Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas**. Em exame, a tese intitulada "**Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais: Uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**", realizada sob a orientação do Prof. Dr. Wilson da Silva Gomes. A banca examinadora designada pelo Colegiado do Curso foi composta pela Profa. Dra. Paula Karini Dias Ferreira Amorim (IFTO) e pelos professores doutores Fernando de Barros Filgueiras (ENAP), Francisco Paulo Jamil Almeida Marques (UFPR) e Camilo de Oliveira Aggio (PósCom/UFBA), além do orientador, que a presidiu. Após exposição de cerca de 30 minutos, a candidata foi arguida oralmente pelos membros da banca. Em seguida, esta reuniu-se em separado para deliberar sobre o trabalho da candidata, considerando a tese:

- APROVADA, devendo a candidata entregar a versão final no prazo máximo de 90 dias.
- APROVADA CONDICIONALMENTE, devendo o(a) candidato(a) satisfazer, no prazo máximo de 90 dias, às exigências listadas na Folha de Modificações de Tese de Doutorado anexa à presente ata.
- REPROVADA.

Finda a deliberação, foi lavrada a presente ata que é abaixo assinada pelos membros da banca examinadora e pelo(a) candidato(a):

Salvador, 16 de março de 2017

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido, Paulo, por todo o seu amor, companheirismo, preocupação, compreensão e apoio. Obrigada por fazer parte da minha vida e ter tornado esta caminhada muito mais leve e tranquila. Te amo.

Aos meus pais, Luciana e Paulo Barbosa, por todo o amor incondicional, dedicação e apoio dados ao longo de toda a minha trajetória. Se cheguei até aqui hoje foi graças a vocês.

A minha irmã Roberta e meu cunhado Marcos, por toda a alegria, amizade, amor e ótimos momentos, bem como aos meus sogros e cunhados, por todo o carinho e preocupação de sempre.

Aos meus familiares, em especial à minha avó Doriane e minhas tias Silvana e Mariana, e a todos os amigos que compreendem as minhas ausências, vibram com as minhas vitórias e torcem pelas minhas conquistas.

Ao professor Wilson Gomes não apenas pelos ensinamentos e orientações cuidadosos, como também pela preocupação e pela importância que tem em minha formação.

Aos colegas do grupo de pesquisa, todos, pelo companheirismo, pelas amizades que se criaram e pelos enriquecedores debates ao longo dos últimos anos. Em especial, agradeço imensamente aos amigos Samuel Barros e Rodrigo Carreiro, por todos os momentos de descontração e angústias compartilhados. Agradeço também aos amigos do “old CID” e aos queridos Camilo Aggio, Dilvan Azevedo, Tatiana Dourado e Eurico Matos pelas contribuições ao trabalho. A João Senna, por toda a ajuda e prontidão de sempre.

Aos professores Francisco Paulo Jamil de Almeida Marques e Fernando Filgueiras, que compuseram minha banca de qualificação e contribuíram com instruções valiosas para o aprimoramento da Tese.

My special thanks to Professor Suzanne Piotrowski who carefully supervised my work during the visiting scholar program at School of Public Affairs and Administration at Rutgers University (Newark). Thanks for all the help, enlightments and support during this period. Thanks to Professor Gregg Van Ryzin, Professor Quintus Jett and my colleagues Alex Ingrams, Javier Fuenzalida and Huafang Li for all the contributions to my research. Thanks to Melissa Rivera for all the help and the positive reception.

À Universidade Federal da Bahia, ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, seus professores e funcionários.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) pelo apoio financeiro através da bolsa de estudos.

A Deus.

RECONHECIMENTO

Esta tese não seria possível sem a participação, na pesquisa empírica, de Paula Karini Amorim, Cláudia Regina Silva e Maria Dominguez. Agradeço especialmente à querida Paula Karini, companheira nos estudos da transparência pública, pela imensa e incansável ajuda ao longo destes quatro anos. A Cláudia Regina Silva e Maria Dominguez, tanto pela ajuda nas prospecções como também pelo carinho, cuidado e paciência.

RESUMO

A transparência pública é considerada um requisito básico da democracia representativa contemporânea. Dada a popularização do uso das tecnologias digitais de comunicação e informação, é tão importante quanto necessário que portais governamentais ofereçam informações de qualidade aos seus cidadãos possibilitando que estes acompanhem, monitorem e participem das atividades e tomadas de decisão da esfera política. O presente trabalho versa sobre o estudo da transparência *online* das contas públicas nos portais dos governos nacionais do Brasil, Estados Unidos da América e Reino Unido. O objetivo é averiguar, através de uma análise qualitativa, quantitativa e comparativa, o nível de transparência do portal brasileiro quando comparado aos portais americanos e britânicos, referências nesta área. Será avaliada a qualidade da informação, sobretudo a referente às contas públicas, que estes portais oferecem aos cidadãos, e se esta auxilia no aumento do conhecimento sobre os negócios do poder público. Para tanto, buscou-se, em um primeiro momento, desenvolver uma revisão de literatura que oferecesse fundamentação teórica da parte empírica. Em seguida, o objetivo foi desenvolver uma metodologia de pesquisa voltada para a análise da transparência das contas públicas em portais governamentais, que buscará: (1) a partir de informações coletadas na navegação orientada, criar indicadores para definir a qualidade das informações disponíveis nos portais a serem analisados; (2) analisar os casos estudados levando em conta os parâmetros definidos para aferir o estágio de desenvolvimento da transparência das contas públicas nos portais dos três países. A aplicação do instrumento metodológico a partir da navegação orientada revelou que Brasil, Estados Unidos e Reino Unido apresentam o mesmo nível de transparência das contas públicas, qual seja, *transparência avançada*. Com base neste achado, os resultados são discutidos tendo-se em vista alguns fatores contextuais, como cultura política e burocracia administrativa, que, de acordo com a literatura, podem, por vezes, explicar tanto a transparência avançada quanto aspectos observados ao longo da navegação.

Palavras-chave: Internet; Democracia; Transparência *online*; Contas Públicas; Informação; governos nacionais.

ABSTRACT

Public transparency is considered a basic and indispensable requirement for contemporary representative democracies. Given the advent of digital technologies of information and communication, it is as important as essential that government portals provide quality information to its citizens enabling them to track, monitor and participate in political sphere's activities and decision-making processes. This dissertation aims to explore the online transparency of public accounts in the portals of the national governments of Brazil, the United States and the United Kingdom. The main purpose is to ascertain, through a comparative quantitative and qualitative analysis, the level of transparency of the Brazilian portal when compared to American and British portals, both worldwide references in public transparency provision. The quality of the information - especially the ones related to public accounts - that these portals offer to their citizens will be assessed and evaluated concerning the level of its effectiveness in helping citizens to increase their knowledge about public affairs. Therefore, at the first stage it was sought to present a literature review that theoretically supports the empirical section with a theoretical framework. Subsequently, we've intended to develop a research methodology focused on the analysis of the transparency of public accounts in government portals, which seeks to: (1) create indicators from the information collected in the guided navigation to define the quality of information available on the portals to be analyzed; (2) analyze the case studies taking into account the parameters for measuring the transparency level of development of public accounts in the portals of the three countries. The application of the methodological tool from the guided navigation revealed that Brazil, United States and United Kingdom have the same level of transparency of public accounts, that is, *advanced transparency*. Based on this finding, the results are discussed bearing in mind some contextual factors, such as administrative bureaucracy and political culture, that according to the literature can perhaps explain both *advanced transparency* as aspects observed during the navigation.

Keywords: Internet; Democracy; Online Transparency; Public Accounts; Information; national governments.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Página ‘Acesso à Informação’ do Governo Federal que hospeda os e-SICs.....	109
Figura 2: Portal da Transparência do Governo Federal	128
Figura 3: Portal de Dados Abertos do governo federal	130
Figura 4: Portal que reúne gastos do governo dos Estados Unidos.....	134
Figura 5: Portal data.gov norte-americano	135
Figura 6: Portal Dados Abertos do Reino Unido	137
Figura 7: Iniciativa mexicana voltada para a transparência sobre o orçamento do governo.....	139
Figura 8: Ranking Nacional da Transparência do MPF.....	157
Figura 9: Portal brasil.gov.br.....	191
Figura 10: Portal Orçamento Federal	192
Figura 11: Portal usa.gov	196
Figura 12: Página do orçamento disposto por área	198
Figura 13: Portal gov.uk.....	200
Figura 14: Exemplo da disposição das informações no portal gov.uk	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resultado da eTransparência por país	190
Tabela 2: Comparação, por país, de indicadores que receberam notas diferentes	204
Tabela 3: Links em que foram encontradas informações referentes aos indicadores - avaliação Brasil	252
Tabela 4: Links em que foram encontradas informações referentes aos indicadores - avaliação Estados Unidos.....	254
Tabela 5: Links em que foram encontradas informações referentes aos indicadores - avaliação Reino Unido	255

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação entre publicidade, transparência pública, disposição de dados e accountability	51
Quadro 2: Critérios para delimitação do corpus.....	159
Quadro 3: Levantamento bibliográfico sobre volume de publicação de estudos em eTransparência por país.....	161
Quadro 4: Dimensões, categorias de análise e indicadores da eTransparência.....	164
Quadro 5: 1.1 Acessibilidade	170
Quadro 6: 1.2 Hiperlinks (links para).....	171
Quadro 7: 2.1 Habilitação para a compreensão da informação.....	172
Quadro 8: 2.2 Informações financeiro-orçamentárias	174
Quadro 9: 2.3 Informações administrativas (processos internos)	176
Quadro 10: 2.4 Instrumentos de acompanhamento e interação.....	177
Quadro 11: Intervalo percentual para a atribuição do conceito global.....	179
Quadro 12: Avaliação do Brasil.....	195
Quadro 13: Avaliação dos Estados Unidos	199
Quadro 14: Avaliação Reino Unido	203

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Delimitação do tema de pesquisa	19
Objeto e objetivos da pesquisa	22
Métodos de investigação adotados para a pesquisa	23
Estrutura da tese	24
CAPÍTULO 1 – TRANSPARÊNCIA E INTERNET: DO PROVIMENTO DA TRANSPARÊNCIA EM AMBIENTES <i>ONLINE</i>	26
1.1 - Transparência pública como uma das dimensões da democracia.....	26
1.1.1 Introdução sobre a transparência pública como uma das dimensões da democracia	26
1.1.2 Dos conceitos e noções fundamentais (da democracia) que cercam a ideia da transparência pública como valor democrático.....	33
1.1.3 Delimitando a transparência pública: Transparência Fiscal e Transparência Administrativa	51
1.1.4 Caracterizando a transparência	63
2 – Democracia digital e transparência <i>online</i>	73
2.1 O digital e o aprimoramento da democracia	73
2.2 Requisitos para a eTransparência, fatores que nela interferem e desafios para sua implementação	87
3 - Etransparência hoje: projetos e iniciativas	112
3.1 O lugar da transparência digital para a governança democrática e para a <i>entrega de serviços públicos online</i> : como organismos internacionais estimulam a transparência por meio eletrônico	113
3.2 O estado da arte da eTransparência	123
CAPÍTULO 2 – O INSTRUMENTO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS EM PORTAIS DE GOVERNOS NACIONAIS.....	148
2.1 Da importância de índices de metodologia de avaliação comparativa de eTransparência	148
2.2 Delimitação do universo: Websites de Executivos federais.....	158
2.2.1 Apresentação do objeto de investigação	158
2.2.2 Justificativa do <i>corpus</i>	162
2.3 Parâmetros para a navegação orientada: critérios para a avaliação da transparência nos portais dos governos nacionais.....	163
2.4 Parâmetros que podem interferir na qualidade da informação oferecida.....	168
2.4.1 Sobre a criação dos parâmetros.....	168
2.4.2 Sobre os conceitos	170

2.4.3 Sobre o modelo metodológico apresentado	178
2.5 Percursos metodológicos para se chegar ao modelo proposto.....	180
CAPÍTULO 3 – AVALIANDO A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM PORTAIS GOVERNAMENTAIS.....	188
3.1 Resultados – Análise.....	188
3.1.1 Brasil.....	191
3.1.2 EUA.....	196
3.1.3 Reino Unido.....	200
3.1.4 Comparando as avaliações dos portais.....	204
3.2 Discussão dos resultados	207
3.2.1 Contexto brasileiro: aspectos que podem explicar a transparência avançada.....	209
3.2.2 Fatores que podem esclarecer aspectos observados ao longo da navegação	222
CONCLUSÃO	229
REFERÊNCIAS.....	236
APÊNDICES	252
Apêndice 1.....	252
Apêndice 2.....	253
Apêndice 3.....	255
ANEXOS	257

INTRODUÇÃO

A transparência tem sido apontada, sobretudo no âmbito político, mas não apenas nele, como solução de todos os problemas: é comum vermos cotidianamente nos noticiários “mais transparência” como saída e resposta para demandas e questões relacionadas à esfera empresarial e corporativa, ambiental, econômica e política. Exige-se transparência nas relações entre mercados e acionistas, entre empresas, funcionários e clientes, em acordos internacionais e de cooperação, em questões ambientais e, é claro, nas tomadas de decisão dos governos, seu funcionamento e tramites internos, comportamento dos atores políticos, funcionários públicos e todos aqueles envolvidos direta ou indiretamente com a administração pública. Exige-se, ainda, a transparência das contas públicas governamentais: os cidadãos não apenas querem saber como o governo está utilizando o dinheiro público, como têm esse direito amparado, no caso do Brasil, por leis vigentes que asseguram a transparência e o acesso à informação.

Esta transparência, que surge como resultado da abertura dos governos (seus processos, atores, etc.), é tida como o elo fundamental e necessário entre a democracia e a legalidade (HOOD, 2001), como o elemento central das discussões contemporâneas sobre governança democrática e reforma do serviço público, haja vista que o acesso à informação e a eliminação do sigilo sobre os assuntos públicos são condições para se prevenir a corrupção, promover a *accountability* e sanar, assim, problemas republicanos ou déficits democráticos (HEALD, 2003). Mas a importância da transparência, e as questões que sobre ela versam, não se esgotam aí.

Antes de discorrermos sobre a importância da transparência para a democracia, é preciso conceituá-la, ou melhor, situá-la. É preciso ter claro sobre o que se quer produzir transparência (qual o objeto da transparência) para que, em seguida, se justifique por que é importante que sobre aquele corpo seja lançada luz, ou seja, ter claros os propósitos e quais os objetivos que se quer alcançar ao se tentar produzir transparência sobre determinado corpo.

Definir a transparência implica entender os meandros do jogo de linguagem em que o conceito está imerso. Começemos da delimitação do que lhe é oposto. A lista dos termos que fazem oposição à ideia de transparência, conceitos em alguma medida antônimos a ela, é vasta: opacidade, sigilo, segredo, distorção, manipulação, dissimulação, inacessibilidade, desconfiança, burocracia, ineficiência, corrupção e até

privacidade (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015). Alguns destes termos compõem esta lista por uma razão óbvia: é claro que o que não é transparente é opaco, por exemplo. Mas outros não apresentam justificativa tão evidente: não seria a privacidade um conhecido direito de todo cidadão? Até que ponto ela faz oposição à ideia de transparência? Dito de outro modo, o conceito de transparência é explicitamente oposto ao de opacidade, mas também é implicitamente oposto à privacidade e à confidencialidade (HEALD, 2003). Nesta linha, governos transparentes opõem-se a governos opacos, operados pela lógica do segredo e sigilo.

Os conceitos que devem ser levados em conta para a construção da transparência, em geral, e da transparência governamental, em particular, são muitos (MEIJER, 2013b), e buscaremos abordá-los ao longo desta tese. Para nós, o que interessa é a transparência do governo e, mais especificamente, dos gastos e das contas públicas governamentais. Aqui, o objeto da transparência é o governo, suas instituições e atores. Entendemos que é preciso lançar luz sobre instituições públicas e atores políticos pois é através desta exposição, desta visibilidade, da submissão destes atores e instituições ao escrutínio público que se inibem ações antirrepublicanas, que se mune os cidadãos de informações e conhecimento para melhores tomadas de decisão e que se aprimora, portanto, a democracia representativa, suas instituições e funcionamento. Como afirmam Piotrowski e Van Ryzin (2007, p. 307): “*Nada poderia ser mais axiomático do que o princípio segundo o qual os processos de governo devem ser expostos à crítica e ao escrutínio público implacáveis*”¹.

Uma vez feito este esclarecimento, sobre o “o quê” se quer produzir transparência, sobre qual o objeto que deve se fazer transparente e sobre “o por quê”, é preciso esclarecer de que maneira o governo, suas instituições e atores podem se tornar transparentes, ou seja, é preciso compreender *quais* as ferramentas e mecanismos utilizados para que se consiga, ao fim e ao cabo, produzir transparência sobre a coisa pública e *como* (de que modo) estas ferramentas são utilizadas para se produzir transparência sobre governos, instituições e atores.

Entender quais as ferramentas e os mecanismos utilizados para a produção da transparência sobre governos e instituições, bem como de que maneira a transparência pública gera ganhos democráticos requer a compreensão da relação entre a comunicação e a democracia.

¹Tradução própria: “Nothing could be more axiomatic for a democracy than the principle of exposing the process of government to relentless public criticism and scrutiny”.

Quando pensamos na relação entre a comunicação e a democracia, em geral, e o que a comunicação faz pela democracia, em particular, temos como resposta a produção da visibilidade. Em outras palavras, a comunicação (através dos *meios de comunicação*) traz benefícios e ganhos à democracia na medida em que produz visibilidade pública sobre o Estado, o seu sistema político, seus atores, etc. A visibilidade, por sua vez, é importante por produzir vulnerabilidade no sistema político. Em suma, o sistema político torna-se vulnerável ao cidadão quando é trazido à esfera de visibilidade pública (GOMES, 2008), quando seus atores são expostos, seja através dos meios de comunicação, como, por exemplo, os noticiários televisivos, seja através do ambiente digital, como sites de redes sociais (*Facebook, Twitter*, dentre outros). Hoje, no Brasil, a visibilidade tornou-se intensa e extensa: quase tudo pode ser visto, e a todo o tempo. É dada ampla visibilidade às tomadas de decisões, comportamentos e ações, atores políticos e instituições têm seu dia-a-dia expostos cotidianamente em telejornais, jornais impressos e no ambiente *online* (sobretudo através dos já mencionados sites de redes sociais).

Neste contexto, a dimensão contemporânea dos escândalos políticos é prova do quanto há visibilidade sobre a esfera política, e do quanto cresceu e tem sido atendida a demanda por transparência – ainda que, muitas vezes, como aponta Marques (2014), o foco dos escândalos não seja, diretamente, a melhoria da vida democrática, mas a crítica individualizada a determinado representante que se expõe indevidamente. Aqui interessa-nos a exposição, a produção da visibilidade sobre temas de interesse público, que dizem respeito a assuntos de interesse da esfera da cidadania, que possam auxiliar o cidadão, permitindo-o vigiar, acompanhar, monitorar, fiscalizar os agentes do Estado, se informar, tomar melhores decisões.

O aumento da demanda por transparência vem acompanhado do aumento das possibilidades de se tornar governos, acordos, instituições, atores, etc. mais transparentes. As tecnologias digitais passaram, sobretudo nos últimos quinze anos (desde os anos 2000), a oferecer ferramentas e possibilidades para projetos e iniciativas que têm como objetivo final a produção da transparência sobre o que quer que seja. No âmbito da comunicação política, a preocupação dos estudiosos passou a girar em torno da compreensão do papel das tecnologias digitais na própria comunicação política contemporânea; das apropriações destas tecnologias pelo Estado e pelo cidadão e seus efeitos no sistema democrático; bem como o impacto do ambiente *online* não apenas em temas como transparência, como também *accountability*, participação, deliberação

pública, reivindicação civil e campanhas eleitorais. Pesquisadores das áreas da ciência política, sociologia, comunicação e administração pública passaram a estudar, portanto, as possibilidades do digital para a correção de possíveis déficits e o suplemento de determinados requisitos imprescindíveis ao bom funcionamento do sistema democrático.

Sivaldo Silva (2011) pondera que este avanço tecnológico tem desafiado as democracias contemporâneas a explorarem novas formas de conexão política com o cidadão. Neste contexto, é importante que nós, pesquisadores da área da comunicação política, compreendamos como se deu a apropriação destas tecnologias pelo Estado e pelos cidadãos e seus efeitos no sistema democrático.

Se, de maneira geral, as tecnologias digitais têm exercido um importante papel na comunicação como um todo, com a comunicação política contemporânea, em particular, não haveria de ser diferente. Houve uma adaptação, ou reconfiguração, no modo como as pessoas se informam, interagem e conversam e, da mesma forma, esta apropriação aconteceu também no âmbito do Estado, que passou a utilizar a internet como principal meio de informar os cidadãos². A informação que parte dos setores governamentais para a esfera da cidadania se dá, sobretudo, através dos *websites* e portais oficiais – há também os perfis dos vários órgãos e setores do Estado em sites de redes sociais como *Twitter*, *Facebook*, *Instagram*, dentre outros, que normalmente convergem o conteúdo destas redes para o portal. Temos, portanto, o ambiente *online* como *locus* para a comunicação entre Estado e cidadãos, para a divulgação das informações sobre o Estado (pelo próprio Estado), para torná-lo mais transparente, poroso, visível aos cidadãos e susceptível ao escrutínio público.

Da mesma forma que acontece com outros valores concernentes à ideia de democracia, há expectativas de que as ferramentas de comunicação contemporâneas possam colaborar no aperfeiçoamento da transparência. Projetos voltados para o combate à corrupção e para o encaminhamento de denúncias seriam facilitados por conta da disponibilidade, por exemplo, de portais que expõem receitas e gastos governamentais, oferecendo ao cidadão e a jornalistas a oportunidade de acompanhar a aplicação de recursos públicos (Ostermann e Staudinger, 2008). Partindo-se do pressuposto de que “[q]uanto maior for a assimetria de informação entre o *principal* e o *agent*, maiores serão os custos da delegação e menor a qualidade da democracia” (Filgueiras, 2011, p. 70), a intenção de uma quantidade crescente de iniciativas do governo e da sociedade civil tem sido descobrir os

²A demanda por novas formas de implementação de uso das tecnologias de comunicações digitais no setor público, constatada ainda em 2003 por Chadwick (2003), aconteceu em um ritmo inacreditável em países como o Reino Unido e os Estados Unidos.

melhores métodos para se utilizar as ferramentas de comunicação digital (MARQUES, 2014, p. 3)

O Brasil tem assumido compromissos para a promoção da transparência sobre o governo e a administração pública. Podemos citar, mais estritamente no âmbito da contabilidade pública, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e a Lei Complementar nº. 131/2009 (conhecida como Lei da Transparência, que consiste em um adendo à LRF). Trata-se da imposição às administrações públicas a apresentarem em tempo real através da internet a origem dos fundos e sua destinação no contexto da ação pública, por meio de documentos financeiros oficiais das autoridades e mecanismos de verificação externa de relatórios³. Corresponde ao que a literatura denomina *transparência fiscal* (HEALD, 2003; KOPITS; CRAIG, 1998; PETRIE, 2003) e refere-se, em suma, à divulgação das informações relativas às receitas (arrecadação) e às despesas (gastos) do governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência mostram as preocupações do Brasil em relação ao provimento da transparência ativa, ou seja, a transparência proveniente da divulgação de informações por iniciativa própria do governo, sem que seja necessário que cidadãos ou quaisquer interessados as solicitem, o que está previsto através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a LAI, que abrange as medidas mais gerais de transparência governamental ou administrativa, e refere-se às informações relativas ao modo de funcionamento do governo, prevê o acesso às informações que estão sob o poder dos órgãos em relação aos cidadãos e à instituição governamental.

O contexto ao qual foi elaborada a Lei de Acesso à Informação brasileira também endossa o compromisso do Brasil com a transparência governamental: ter vigentes Leis de Acesso à Informação é um requisito para os países que buscam fazer parte do *Open Government Partnership* (OGP, ou Parceria para Governo Aberto). A Parceria para Governo Aberto, fundada em 2011, hoje conta com 70 países membros e tem o objetivo de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias (internet) para reforçar a governança.

Há, portanto, um compromisso internacional entre os muitos países que se empenham para o provimento da transparência pública visto não apenas pelo número de

³Mais especificamente, estabelece-se que a União, os Estados e os Municípios são obrigados a dar ampla divulgação a seus planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, a suas prestações de contas e ao respectivo parecer prévio e, ainda, ao relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal.

membros do OGP como pelo montante de países que têm promulgadas Leis de Acesso à Informação (mais de 90 países) e preocupam-se em prover iniciativas, elaborar diretrizes, assinar acordos e cumprir normas internas e de organismos multilaterais para tornar seus dados públicos e acessíveis aos cidadãos. Neste sentido, podemos citar a *Open Government Initiative* adotada por Obama no início de seu mandato e a *Transparency Revolution* proposta por David Cameron no Reino Unido.

Temos constatado que os novos projetos e iniciativas que integram tanto a transparência quanto a participação cidadã hoje se baseiam na internet:

De orçamentos participativos digitais a projetos em que políticos, representantes eleitos e titulares da administração pública são compelidos a vir a público apresentar e discutir razões de Projetos de Lei ou de políticas públicas (...) as melhores novidades neste campo são iniciativas digitais” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p. 20–21).

Estas iniciativas têm mudado a forma como os governos estão se apropriando das possibilidades do ambiente *online* para produzir transparência sobre si mesmos, apoiando-se na ideia de que a boa transparência deve implicar em acesso irrestrito, o que significa em divulgação e disponibilidade de dados, relatórios, aplicativos, *websites* e plataformas de comunicação digital que ofereçam aos cidadãos informação atualizada, compreensível e inteligível (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Delimitação do tema de pesquisa

Nesta tese, interessa-nos o estudo da transparência *online* das contas públicas nos portais dos governos nacionais do Brasil, Estados Unidos da América e Reino Unido. Mais especificamente, o que motiva esta pesquisa é entender qual o nível de transparência das contas públicas do governo brasileiro (no âmbito do Executivo nacional) face aos Estados Unidos e ao Reino Unido, países que além de apresentarem uma política pública robusta em se tratando de eTransparência (LOURENÇO, 2015; STIGLITZ, 1999)⁴, têm servido de base para numerosos estudos sobre o tema.

O número de trabalhos que avaliam a transparência *online* tem crescido significativamente, sobretudo na última década (ALMADA et al., 2015). No entanto, a

⁴A justificativa para a escolha destes dois países (o caminho para se chegar ao *corpus*) será feita de maneira mais detalhada no capítulo dois desta tese, no subtópico ‘Apresentação do objeto de investigação’.

maior parte destes estudos é desenvolvida por pesquisadores das áreas de administração pública (MEIJER; HART; WORTHY, 2015; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007), ciência da informação (THORNTON; THORNTON, 2013), contabilidade (ALCAIDE MUÑOZ; RODRÍGUEZ BOLÍVAR; GARDE SÁNCHEZ, 2014; SANTANA JUNIOR et al., 2009), ou ciência política (PELED, 2013), de modo que, embora tenha crescido na última década, ainda é pouco o volume de estudos que avaliam a eTransparência sob o prisma da democracia digital.

Em um estudo realizado em 2015, Almada e colegas (2015) fizeram um levantamento de caráter exploratório das pesquisas desenvolvidas, em nível mundial, que tratam de transparência e internet. Mais especificamente, o trabalho analisou e categorizou uma amostra de 159 artigos publicados em revistas acadêmicas internacionais ou apresentados em eventos científicos, que se debruçaram sobre as experiências de transparência, *e-government*, abertura, governo aberto, publicidade ou *accountability*, relacionadas ao ambiente digital. As autoras constataram que as revistas internacionais das áreas de Sociologia e Ciência Política alcançaram 43% do total de trabalhos produzidos no campo das Ciências Sociais, seguidas por aquelas voltadas para a administração pública, ao passo que a área da comunicação representa apenas 4% da amostra.

Assim, quando consideramos a área da comunicação e política⁵ em geral, e as pesquisas sobre democracia digital, em particular, observamos que nestas áreas há um volume muito mais robusto de trabalhos que avaliam iniciativas de e-participação, sendo que a maior parte dos trabalhos sobre eTransparência avalia a transparência das contas públicas em municípios - o que foi observado tanto na literatura nacional quanto internacional (AMORIM, 2012; ARAÚJO, 2016; BONSON et al., 2012; CARRASCO; SOBREPÈRE, 2014; CRUZ et al., 2012; PIOTROWSKI, 2010).

É neste contexto que a análise da eTransparência em nível nacional faz-se tão relevante quanto necessária para a pesquisa na área de comunicação e política. Aqui, adotaremos a perspectiva comparativa: a proposta é analisar a posição relativa do Brasil, é aferir o nível de transparência das contas públicas do governo brasileiro quando

⁵Embora reconheçamos que os estudos sobre eTransparência e democracia digital não se restringem a área da comunicação e política, é nesta linha de pesquisa, qual seja, na linha de pesquisa *Comunicação e Política* no âmbito do Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, que esta tese se desenvolve, daí a importância de situarmos os estudos da eTransparência sob o prisma da comunicação e política.

comparado a países que apresentam relevantes experiências e políticas públicas de transparência, a saber, Estados Unidos e Reino Unido.

Tendo dito isto, faz-se pertinente, ainda neste espaço, delimitar o que chamamos aqui de “governos nacionais”, que compreende um grande universo, que vai desde a presidência da República, ministérios, secretarias e autarquias até universidades públicas, hospitais e outros setores relacionados ao governo federal. Reconhecemos que “governo” abrange uma pluralidade de agentes, diversos órgãos e agências, cuja administração, organização e forma de funcionamento é diversa. Para este trabalho, consideraremos especificamente o governo federal no âmbito do Poder Executivo nacional. Nosso objetivo é analisar países através de websites, e não apenas páginas específicas. Por isso, as páginas que devem ser consideradas primárias para a navegação (o ponto de partida) são as dos principais portais dos três países seguidas dos portais secundários a ele relacionados. Assim, no Brasil, o ponto de partida foi o principal portal do Executivo nacional (www.brasil.gov.br), seguido do Portal da Transparência (<http://transparencia.gov.br>). Nos Estados Unidos, analisamos o principal portal do Executivo nacional (www.usa.gov), seguido do portal da Casa Branca (www.whitehouse.gov/). Por fim, no Reino Unido foi analisado o principal portal do país (www.gov.uk) além do portal de dados (<https://data.gov.uk>).

A escolha pelos portais dos governos nacionais se dá pelo fato de que estes portais são os mais relevantes em termos de transparência, pois são estes os *websites* que têm a obrigação de publicar dados referentes às contas públicas dos países - orçamentos, receitas, despesas, dentre outros.

Ademais, é preciso delimitar também a qual transparência nos referimos aqui – haja vista que no universo da transparência *online* há vertentes que estudam desde transparência e regulação econômica, transparência em organizações privadas, multinacionais, nas parcerias público-privadas, até transparência nas questões ambientais e de saúde. Referimo-nos aqui a transparência pública, cujas características serão consideradas ao longo desta tese.

De antemão, cabe pontuar que a transparência pública é a transparência sobre a coisa pública, ou seja, o objeto em questão é pertencente ao público ou é de interesse público. É a transparência que auxilia o cidadão na compreensão do modo como o Estado produz as suas decisões e presta contas, é o funcionamento aberto do Estado para o exame minucioso do público. É a transparência que, quando verificada, resulta em ganhos para a democracia, seja através da promoção da vigilância e monitoramento

dos cidadãos ao governo, funcionários públicos e atores políticos, ou do monitoramento das ações e tomadas de decisões políticas e administrativas.

Objeto e objetivos da pesquisa

Esta tese é motivada por uma questão específica: qual o nível de transparência das contas públicas *online* do governo brasileiro? Para respondermos a esta pergunta, optamos por comparar o nível de transparência das contas públicas do governo brasileiro ao nível de transparência das contas públicas dos Estados Unidos e Reino Unido, submetendo os principais portais destes países à avaliação de dados financeiro-orçamentais, administrativos e informacionais além de outros aspectos que, juntos, estão contemplados no instrumento metodológico aqui proposto. O que se pretende é aferir a qualidade da informação pública oferecida aos cidadãos pelos portais dos governos nacionais do Brasil, EUA e Reino Unido.

Busca-se, portanto, através de uma análise qualitativa e quantitativa, estabelecer a posição relativa do Brasil em face de experiências exitosas de eTransparência. O objetivo é que através da pesquisa comparada se entenda qual o nível da transparência do Poder Executivo brasileiro e, a partir daí, sejam identificados em quais aspectos o Brasil precisa melhorar ou aprimorar o modo de utilização do digital para se tornar mais transparente e aberto aos cidadãos. Optamos por comparar o Brasil com apenas dois países para garantir maior viabilidade da análise, haja vista que uma análise mais profunda e completa, como a que se pretende, é mais exequível com um número menor de casos.

Uma vez esclarecido o principal objetivo desta tese, cabe pontuar os *objetivos específicos* que dele decorrem. São eles:

- Estabelecer, com base na bibliografia recente da área, parâmetros e indicadores para que se possa examinar a transparência de contas públicas nos portais pesquisados, materializados nos *Índice de Eficácia Digital* e *Índice de Transparência* de cada portal;
- Desenvolver metodologia para a análise comparativa da qualidade da informação oferecida pelos portais dos governos nacionais;

- Avaliar o estágio de desenvolvimento das ferramentas oferecidas *online* pelos governos nacionais pesquisados que pretendem oferecer informações acessíveis e favorecer a transparência de contas públicas;
- Traçar o panorama do nível de transparência de contas públicas dos governos nacionais dos países a partir da análise dos portais web em que estas contas são publicadas;
- Compreender que os fatores contextuais podem estar relacionados ao nível de transparência alcançado pelos países analisados.

Métodos de investigação adotados para a pesquisa

Para alcançar adequadamente o objetivo e responder à pergunta de pesquisa aqui propostos, buscamos desenvolver e utilizar um instrumento metodológico que contemple a avaliação dos itens que devem estar presentes em *websites* cujo objetivo é promover, através das informações dispostas, transparência sobre os governos.

Realizou-se um procedimento em quatro etapas, a saber:

(1) caracterização das iniciativas por meio de pesquisa nas ferramentas de busca da internet, visando catalogar os sites oficiais dos países que são objeto de estudo;

(2) estudo exploratório com a finalidade de compreender fenômenos e experiências, bem como auxiliar na elaboração e validação do conjunto de indicadores que irão compor o modelo de análise do estágio de desenvolvimento da transparência digital dos sites pesquisados;

(3) coleta de dados e informações baseada na observação sistemática por meio de navegação orientada nos portais do governo nacional que se pretende analisar;

(4) a partir das informações e evidências encontradas na etapa anterior, foram atribuídos os conceitos e gerados os resultados, mediante planilha eletrônica, que culminam no *Índice de Transparência* digital de cada país.

Há que se notar, por fim, que o instrumento metodológico desenvolvido busca fugir de uma avaliação dicotômica, que se limita a averiguar se há ou não determinados quesitos, pois entendemos que para se aferir sobre a transparência das contas públicas é

preciso avaliar não apenas presenças/ausências como, sobretudo, aspectos qualitativos. Justamente por esta razão, foram atribuídos pesos e conceitos aos indicadores avaliados, além disso, os conceitos parciais de cada indicador geram os conceitos das respectivas categorias. O instrumento utilizado nesta pesquisa foi aprimorado ao longo do processo de doutoramento através de navegações, análises exploratórias e pré-testes. Todos estes aspectos relacionados ao método estão explicados no capítulo dois desta tese.

Estrutura da tese

Esta tese está estruturada em três capítulos. No primeiro, discutem-se as bases teóricas da relação entre a transparência pública governamental e a internet. Mais especificamente, discorre-se sobre de que maneira o ambiente digital se configura como *locus* para as iniciativas de democracia digital que têm como objetivo produzir transparência governamental.

Neste capítulo, a transparência pública é tratada como uma das dimensões da democracia. Para tanto, discorre-se sobre os conceitos e noções fundamentais da democracia que cercam a ideia da transparência pública como valor democrático, passando pelo princípio da publicidade como condição para a transparência e pelos aqui denominados graus da transparência, que vão desde a simples abertura, que não pode ser ainda propriamente caracterizada como transparência, até a *accountability*, que consiste na possibilidade de sanção e constrangimento sobre o agente público. Em seguida, busca-se situar a transparência a que nos referimos aqui por meio da delimitação da transparência pública, o que supõe a caracterização da transparência administrativa e da transparência fiscal. Por fim, e ainda na primeira parte do primeiro capítulo, busca-se caracterizar as diversas formas de transparência, a saber: transparência proativa ou sob demanda, transparência como fim ou processo, transparência produzida por quem, para quem e com quais propósitos.

Ainda no primeiro capítulo, em um segundo momento, adentra-se na relação entre democracia digital e transparência *online*. São examinadas as relações entre o digital e o aprimoramento da democracia, define-se transparência *online* e são apresentados os seus requisitos (como as leis que garantem a transparência ou o acesso à informação e as características que a informação deve apresentar para que por meio dela se consiga produzir transparência governamental). Em um momento posterior, apresentamos a eTransparência hoje a partir dos projetos e iniciativas existentes que têm

como objetivo promover a transparência sobre governos e instituições por meio das ferramentas possibilitadas pelo ambiente *online*. Esta etapa compreende discussões sobre o lugar da eTransparência para a governança democrática e para a entrega de serviços públicos e o estado da arte da eTransparência, quando são dados exemplos de iniciativas.

No segundo capítulo são apresentadas as questões relacionadas ao método a ser utilizado para que se possa verificar o nível de transparência das contas públicas do governo brasileiro quando comparado aos Estados Unidos e ao Reino Unido. Nesta etapa, em que se apresenta o instrumento metodológico para análise das contas públicas em portais de governos nacionais, busca-se explicar a importância da pesquisa comparada, as etapas percorridas para a elaboração do índice, a delimitação do universo de pesquisa, que compreende os websites dos governos federais, a apresentação do objeto de investigação, justificativa do corpus, parâmetros para a navegação orientada, parâmetros que podem interferir na qualidade da informação oferecida e, por fim, os percursos metodológicos desenvolvidos ao longo do processo do doutoramento para se chegar ao modelo metodológico proposto.

A terceira e última parte desta tese se divide em duas etapas. A primeira traz a análise da transparência das contas públicas nos três países a partir da aplicação do instrumento metodológico elaborado na etapa anterior. Esta avaliação é feita por países, e apresenta o nível de transparência de cada um dos países através das tabelas que geraram os cálculos dos indicadores. Em seguida, é feita uma comparação entre os três países analisados, ressalta-se o que foi observado ao longo da navegação, os aspectos e características dos três países chamando a atenção aos indicadores que obtiveram notas diferentes, que mostraram ser minoria. A segunda etapa da terceira parte consiste na discussão dos resultados, momento em que os resultados são debatidos a partir de fatores que dizem respeito aos contextos aos quais as iniciativas de eTransparência estão inseridas e, por isso mesmo, podem explicá-los.

CAPÍTULO 1 – TRANSPARÊNCIA E INTERNET: DO PROVIMENTO DA TRANSPARÊNCIA EM AMBIENTES *ONLINE*

1.1 - Transparência pública como uma das dimensões da democracia

1.1.1 Introdução sobre a transparência pública como uma das dimensões da democracia

São inúmeros os conceitos que buscam definir a transparência, sobretudo nas últimas décadas, quando instituições, governos, organizações e empresas passaram a almejar as possíveis vantagens resultantes das implementações de políticas de transparência. Inicialmente, é preciso compreender que, antes de ser um conceito, a transparência é uma metáfora. Transparência é aquilo que deixa ver. Um corpo transparente é aquele que deixa ver, através dele, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás deste corpo. Plásticos, vidro, água e determinados tecidos são transparentes porque através deles se pode ver o que está atrás (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015; HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015).

O conceito de transparência pode se referir a uma enorme variedade de objetos, usos, tecnologias e práticas. Como princípio, é o que deve guiar as nossas atitudes, enquanto cidadãos, e as nossas expectativas em relação ao governo e à administração (MARSH, 2011). Em alguns aspectos da vida social, a transparência está relacionada a atividades que, quando realizadas, estão visíveis a outros olhos por meio dos mais diversos dispositivos. Aqui, os objetos ou atividades de atenção não são transparentes em si mesmos, mas tornam-se legíveis através da mediação proporcionada por instrumentos de divulgação, de abertura. Nesses contextos, a transparência é considerada um poderoso meio para se alcançar fenômenos sociais desejáveis, como dar poder aos mais fracos e tornar *accountable*⁶ os mais fortes (GUPTA, 2010), reduzir fraudes, combater a corrupção, etc.

Quando aplicada a órgãos e instituições públicas, instituições transparentes são aquelas cujas rotina, práticas administrativas e tomadas de decisão são feitas às claras,

⁶Sujeitos *accountable* são aqueles que, pela posição que ocupam na esfera pública, aceitam responsabilidades, incorrem em responsabilização, devem explicações, respostas e satisfações sobre seus atos. Além de estarem sujeitos ao escrutínio público, podem ser penalizados, sofrer sanções e constrangimentos por atos cometidos. Voltaremos a esta noção mais adiante, quando falarmos de *accountability*.

sob a supervisão das partes interessadas (*stakeholders*)⁷. São instituições cujas informações estão acessíveis, disponíveis, em que não se limita, proíbe ou pune o olhar externo. A transparência pode ser definida como a disponibilidade de informação sobre uma organização, ou sobre um ator, que permita que atores externos vejam, fiscalizem e monitorem o trabalho interno e a atuação daquela organização (GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013; LINDSTEDT; NAURIN, 2010). Trata-se, portanto, de um conceito que não se restringe apenas à divulgação de informações, mas de informações úteis, compreensíveis, que permitem a avaliação do objeto em questão: seja ele um órgão estatal, uma empresa privada, um ator político, servidores públicos, etc. Fala-se, inclusive, em “transparência radical” (BIRCHALL, 2014) para organizações totalmente abertas - em todos os setores e ao longo de todo processo operacional - que se caracteriza, no âmbito da política, como aquilo que impede os fatores que limitam a abertura total da esfera política.

A transparência não é apenas um termo da moda, um chavão (PIOTROWSKI, 2009), mas objeto de investigação e análise das mais diversas áreas, que vão desde o debate sobre as questões ambientais (GUPTA, 2010) e de saúde (FUNG, 2013), até estudos que versam sobre economia (transparência e regulação econômica, transparência em organizações privadas, multinacionais, nas parcerias público-privadas), direito, jornalismo, gestão e negócios, ciência política, administração pública, e assim por diante. Para esta tese, interessa-nos a *transparência pública*, ou seja, a transparência da coisa pública, do Estado. Entendemos que a importância da transparência está no fato dela consistir em um valor democrático em si mesma e Estados democráticos devem ser Estados transparentes (desenvolveremos este argumento mais adiante). Esta transparência abrange a transparência governamental, ou administrativa, em que o *modus operandi* do governo, sua organização e dinâmica estão visíveis aos olhos do cidadão, que pode avaliá-lo, monitorá-lo, e com ele trocar informações; e a transparência fiscal, ou orçamentária, que trata mais especificamente da divulgação clara, compreensível e detalhada das informações relevantes sobre orçamento, receitas e despesas dos governos (abrangendo funcionários públicos, processos licitatórios, etc.) e é igualmente importante para possibilitar a avaliação e monitoramento do Estado por cidadãos, jornalistas e organizações.

⁷Denomina-se *stakeholders* atores interessados, afetados e concernidos por determinadas práticas ou iniciativas (SAEBO; ROSE; MOLKA-DANIELSEN, 2010).

Desejável, inevitável e, por vezes, perigosa, a transparência tem sido, cada vez mais, objeto de controvérsia e análise. A ideia da luz do sol como o melhor desinfetante (*sunlight is the most powerful of all disinfectants*) – sugerida pelo juiz da suprema corte norte-americana Louis Brandeis (1856–1941) e questionada por Etzioni em artigo publicado em 2010 (ETZIONI, 2010) – é quase um consenso entre os pesquisadores da área de ciências sociais (DE FINE LICHT et al., 2014). No âmbito da política, poucos são os que discordariam de que quanto mais transparência houver, melhor será para a democracia. A transparência é tratada como uma receita de prescrição universal para curar os mais variados problemas⁸, sobretudo aqueles relacionados aos governos, como corrupção, mau uso do dinheiro público, ineficiência econômica, baixo desempenho, dentre outros (MOORE, 2011; ROBERTS, 2006).

As expectativas são tantas que a transparência não é apenas vista como um meio através do qual é possível alcançar determinadas metas – como a promoção dos princípios que versam sobre a boa governança -, mas tem se tornado a própria meta. Em outras palavras, não apenas se almeja a transparência para o aumento da eficiência do governo, a redução da corrupção, dentre outras finalidades, mas se almeja governos transparentes. Há, inclusive, autores que defendem que a transparência deve ser vista como um direito humano básico (BIRKINSHAW, 2006). Conceituar a transparência é, portanto, uma tarefa complexa e difícil. Por isso, quando o objeto é a transparência, fazem-se imprescindíveis alguns questionamentos: transparência promovida por quem? Destinada a quem? Com que finalidade, propósito? São estes os aspectos que caracterizarão a transparência: é necessário e relevante que determinado ator (ou objeto) produza transparência sobre si mesmo? Sob quais aspectos? Em que circunstâncias? Em que momento? E, sobretudo como o nosso interesse aqui são os ganhos propiciados pela transparência para o aprimoramento e fortalecimento da democracia, devemos questionar: haverá, como resultado desta transparência, ganhos democráticos?

Há pouco consenso sobre os resultados e as *implicações* específicas da transparência (GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013; HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007). Mesmo que as vantagens atreladas a ela (como governança mais responsável, legítima, eficaz e

⁸“Falta de accountability na política? Precisamos de mais transparência. Ineficiência econômica? Mais transparência. Relação muito próxima entre políticos e imprensa? Precisamos de mais transparência”. Tradução própria: “Political unaccountability? Let’s have more transparency. Economic inefficiency? More transparency. Too close a relationship between politicians and the press? We need more transparency” (MOORE, 2011, p. 506).

democrática, dentre outras ditas acima) tenham sido ultimamente objeto de muita análise, a avaliação se de fato a transparência cumpre com o que promete, com todas estas expectativas, é difícil de ser feita (DE FINE LICHT et al., 2014). Como afirma Hood (2006), a transparência é mais pregada que praticada, mais evocada que definida. Além disso, a transparência não funciona sozinha, deve funcionar em consonância com outras práticas de governança para concretizar seu potencial transformativo (GUPTA, 2010).

As reflexões acerca deste princípio ou dos conceitos que cercam a ideia da transparência não são novas (MEIJER, 2009). Como indica Piotrowski (2009), ainda no século XVIII, James Madison escreveu sobre a necessidade de um público informado. Em 1791, Jeremy Bentham (2011)⁹ sintetizou as razões em favor da Publicidade¹⁰ e cunhou o termo transparência no seu sentido político moderno ao relacioná-lo à ideia moderna de governança. Já no início do século XX, Louis D. Brandeis (1932) analisou o impacto das leis de transparência (*sunshine laws*) sobre a indústria bancária, momento em que o sociólogo alemão Max Weber (1922) escrevia sobre as fortes tendências das burocracias para o segredo. A abordagem do tema por pensadores, filósofos e pesquisadores ao longo dos anos é um reflexo, na literatura, da evolução da questão da transparência nas esferas históricas e políticas¹¹: a cultura do segredo, com o passar do tempo, foi substituída pelas demandas por maior controle das instituições do Estado por parte da esfera da cidadania.

Particularmente na última década, surgiram alguns livros que abordam aspectos importantes da transparência para a política, como *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, de autoria de Roberts Alasdair, lançado em 2006; *Transparency: the key to better governance?*, livro organizado por David Heald e Christopher Hood

⁹O texto do filósofo inglês Jeremy Bentham (1748-1832) foi publicado em 1791 em *The works of Jeremy Bentham*, pela editora *BookSurge Publishing*. Nesta tese, utilizamos como referência a tradução do capítulo II (“Da publicidade”), de 2011.

¹⁰As razões, segundo o autor, são: a) compelir os membros da Assembleia a exercerem seu dever de ofício; b) assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura; c) possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados; d) possibilitar aos eleitores agirem a partir da compreensão. Retomaremos às contribuições de Jeremy Bentham a este campo no próximo tópico, quando será discutido o princípio da publicidade.

¹¹As variações da transparência que moldam a vida social hoje estão relacionadas ao desenvolvimento do ocidente desde a época do Iluminismo (WALDRON, 2001), que procedeu o Absolutismo na Europa da Idade Média, época em que o segredo distanciava as pessoas comuns por estar atrelado a ideia do “sagrado” (BODEI, 2011). Passados os processos de secularização e a ascensão de novas formas de subjetividade que tiveram lugar com a chegada do Iluminismo, aumentou-se a ênfase na visibilidade e na observação como princípios fundamentais para o conhecimento e a verdade (BODEI, 2011; HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015). Para maior aprofundamento sobre a importância do segredo no absolutismo, a passagem do segredo para a transparência, após o iluminismo, até a importância do princípio da transparência pública às democracias modernas, ver Bodei (2011).

(2006) e referência para estudiosos da transparência pública, *The Right to Know: Transparency for an Open World*, escrito por Ann Florini (2007), e ainda *Full Disclosure: Perils and Promise of Transparency*, lançado em 2007, de autoria de Arcjon Fung, Mary Graham e David Weil (2007)¹². Chamamos a atenção, no momento, para dois destes livros.

Em um dos capítulos de *Transparency: the key to better governance?*, Christopher Hood (2006) mapeia o significado do termo *transparência* em suas origens e doutrina. Segundo o autor, o *Oxford Dictionary of Economics* define transparência como “medidas políticas cujas operações são abertas ao escrutínio público” (p.4). A palavra é originária do latim, e o emprego do termo em inglês é datado do século XV pelas expressões *perviousness of light*, *diaphaneity*, *pellucidity*. Historicamente, Hood (2006) afirma ser possível identificar três vertentes precursoras da ideia de transparência até o século XX que contribuíram, de alguma maneira, às ideias mais modernas sobre o tema. São elas: (1) transparência enquanto administração governada pelas regras (*notions of rule-governed administration*) – os agentes de Estado devem estar submetidos a regras claras e fixadas previamente, o que corroboraria um maior controle das ações governamentais; (2) percepção da transparência enquanto conduta honesta e aberta (*candid and open social communication*) – sob este aspecto, franqueza, publicidade e honestidade devem guiar as atividades dos agentes governamentais; e (3) meios de dar conhecimento a organizações e sociedade (*ways of making organization and society knowable*) para que tenham controle dos princípios que guiam a vida em sociedade – aqui a transparência é entendida como inibidora de problemas como corrupção, desvios, etc.

Às três vertentes sugeridas por Hood (2006), Silva (2009) acrescenta uma quarta, que se vincula à concepção de transparência enquanto *direito à informação* e justifica-se por agregar à concepção de transparência uma dimensão com tradição específica no campo dos direitos humanos e reconhecida em diversos países atualmente: a premissa de que a todo cidadão é dado o direito de saber e de se informar sobre questões públicas que irão afetar, direta ou indiretamente, sua vida. Desta perspectiva ressaltam-se o princípio da liberdade de imprensa e as leis de acesso à informação governamental.

¹² Destaco ainda o *Research Handbook on Transparency* (ALA’I; VAUGHN, 2014), reeditado em 2016.

O direito à informação é objeto das obras de Roberts Alasdair (2006), *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age* - que descreve como as Leis de Acesso à Informação, suas ideias e práticas, se espalharam pelo mundo nas últimas décadas, inclusive em Estados autoritários-, e de Archon Fung, Mary Graham e David Weil em *Full Disclosure, Perils and Promise of Transparency*¹³. Neste último, o direito à informação é apresentado pelos autores no quadro do que eles definem como primeira e segunda gerações das políticas de transparência. *Full Disclosure* apresenta três gerações (ou níveis) de políticas voltadas para a transparência, sendo a primeira aquela que abarca o *direito ao saber* e às *leis de acesso à informação*, enquanto a segunda é caracterizada pelo amadurecimento dessas leis de acesso¹⁴ e a terceira é a ideia da transparência como meta - *targeted transparency*.

São políticas públicas precisas em que o objetivo é forçar as organizações – governamentais ou não – a tornarem suas informações disponíveis para possibilitar o avanço de propostas públicas específicas voltadas aos cidadãos (como, por exemplo, a melhoria da saúde pública, etc.). A transparência como meta depende de regulações ou outros poderes coercitivos do governo que garantam, de fato, a abertura das informações que, não fosse por esta terceira geração de políticas, continuariam em segredo. Esta nova geração de políticas seria a complementação das gerações anteriores (FUNG; GRAHAM; WEIL, 2007).

Full Disclosure merece nossa atenção por servir como ponto de partida para um de seus autores, anos mais tarde, desenvolver o conceito de *Infotopia*, ou transparência democrática. Em 2013, Archon Fung faz uma releitura das três variações da transparência presentes no debate político contemporâneo - identificando-as como: (1) informação por demanda, relacionada às leis de acesso (*Freedom of Information*), que o autor chama de governo nu (*naked government*); (2) a segunda emerge da ideia de *Open Government*, que surgiu em 2009 como uma importante estratégia para o provimento da informação pública em países como Estados Unidos, Reino Unido, dentre outros; e (3) a transparência como meta (*targeted transparency*), desenvolvida por ele, Mary Graham e

¹³Estes autores são os responsáveis pelo Projeto de Políticas de Transparência, da Escola de Governo John F. Kennedy, na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos.

¹⁴Em *Is Transparency Sustainable?*, Suzanne Piotrowski (2009) faz uma revisão da obra de Fung, Graham e Weil, onde argumenta que muitas das políticas que os autores classificam como políticas da segunda geração, são construídas a partir da presunção de abertura gerada pelas leis de acesso à informação (PIOTROWSKI, 2009).

David Weil em 2007 -, e (4) apresenta a quarta variação, a *Infotopia*, que articula os quatro princípios¹⁵ que definem a transparência democrática.

A transparência democrática depende da transparência como meta, mas vai além: o provimento de informações relevantes, já disponíveis e acessíveis aos cidadãos, permite que estes defendam seus interesses em face de organizações cujas ações e decisões afetam suas vidas. O objetivo é que os cidadãos possam agir, tomar decisões e serem capazes de exercer influência sobre estas organizações¹⁶. Enquanto a transparência como meta é primeiramente um aparato analítico da política, um guia normativo, a transparência democrática incorpora uma agenda mais ampla que desenvolve orientações sobre *quem* deveria ser mais transparente¹⁷, e sobre as reformas mais amplas que permitem que indivíduos e organizações tomem medidas a partir da abertura da informação e do acesso a ela. O desafio é apresentar um conceito de transparência inserido em um ambiente informacional que seja justo e democrático, que permita que os indivíduos protejam seus interesses e controlem estas organizações.

A transparência, para Archon Fung, é considerada democrática se contemplar tanto os resultados quanto os processos (percursos para o alcance da própria transparência). Considerando os resultados, o provimento da informação pública é justificado pelos ganhos democráticos que proporciona: neste caso, o uso da informação pelos cidadãos como possibilidade de exercício de influência destes sobre organizações cujas decisões afetam suas vidas. Já os meios, ou processos, se dão através do esforço coletivo, ou da autoridade atribuída aos cidadãos, pelos mecanismos de ação capazes de obrigar as organizações públicas e privadas a divulgar informações que, de outra forma, permaneceriam em segredo.

¹⁵O primeiro princípio é o da disponibilidade: a informação, rica e aprofundada, deve estar prontamente disponível aos cidadãos para que eles possam proteger seus interesses vitais. O segundo é o da proporção: as organizações devem prover informações aos cidadãos na mesma medida em que suas ações afetam aqueles cidadãos. O terceiro princípio é o da acessibilidade: a informação deve ser oferecida de maneira acessível a indivíduos e grupos que queiram fazer uso desta informação. O quarto e último princípio é o da ação, das práticas: as estruturas políticas, sociais e econômicas devem estar organizadas de modo a permitir que indivíduos e grupos possam agir, tomar atitudes baseadas na abertura pública da Infotopia - a ação é no sentido de utilizar a informação disponível para a proteção dos interesses dos cidadãos e para influenciar estas organizações poderosas cujas decisões os afetam (FUNG, 2013).

¹⁶Nota-se que para que as organizações – públicas ou privadas – tornem disponíveis aquelas informações que têm valor democrático, como proposto por Fung (2013), é preciso haver leis e regulações que atuem no sentido de forçar tal abertura. Há, portanto, uma dependência da benevolência do poder público do Estado.

¹⁷Sobre este aspecto, o autor discorre de maneira mais detalhada e enfática às instituições e organizações, sem dar a devida atenção à transparência cujo objeto são os atores políticos individuais, suas ações e tomadas de decisão, o que consideramos uma falha, dada a relevância que estas informações têm para a esfera da cidadania.

1.1.2 Dos conceitos e noções fundamentais (da democracia) que cercam a ideia da transparência pública como valor democrático

A transparência é uma das reivindicações morais fundamentais nas sociedades democráticas. O direito dos cidadãos de terem acesso às informações governamentais, saberem o que se passa no âmbito da administração pública, é amplamente aceito e exigido nas democracias contemporâneas. Defensores da democracia concordam que um Estado transparente é aquele em que os agentes do Estado devem ser guiados pelos princípios da honestidade e da publicidade, devem estar submetidos a regras claras, leis fixadas previamente e abertas ao escrutínio público, permitindo um maior controle das ações governamentais (HOOD, 2006).

O direito básico de saber, de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por que o faz, é parte das sociedades democráticas. Deve haver, portanto, uma forte presunção a favor da transparência e da abertura no governo. Trata-se de uma tentativa de se reduzir assimetrias (STIGLITZ, 1999): já que os representantes sabem mais que os cidadãos acerca da coisa pública, é preciso haver uma política voltada a garantir a transparência, caso contrário os cidadãos não serão capazes de julgar seus representantes.

A disponibilidade de informação sobre a performance e a integridade dos atores políticos sobre questões de interesse público, a prestação de contas e a satisfação que o governo deve dar aos cidadãos, torna-os capazes de participarem mais e melhor nas decisões políticas (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007; MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

Quanto maior a responsabilidade delegada a determinado ator ou instituição, maior ainda é a necessidade da abertura e da transparência (STIGLITZ, 1999). A credibilidade destas instituições implica no debate acerca da delimitação da abertura: reconhece-se a necessidade de instituições abertas ao escrutínio público e transparentes, mas é preciso que este processo ocorra da maneira estruturada. O processo democrático não pode funcionar sem que as organizações que o compõem estejam funcionando bem. São as estruturas legais, políticas e institucionais que tornam disponíveis as informações sobre as características internas do governo tanto para os atores inseridos no sistema político quanto para aqueles que estão de fora dele (FINEL; LORD, 1999). Sendo assim, as instituições devem funcionar de maneira estruturada, deve haver uma tentativa de lealdade aos ideais democráticos para que este sistema funcione em sua totalidade.

Na perspectiva democrática, a questão-chave é se os arranjos da transparência fortalecem o *posicionamento informacional* dos cidadãos (BOVENS; SCHILLEMANS; HART, 2008). Posicionamento informal refere-se ao papel eleitoral dos cidadãos, ao engajamento direto na agenda política, à deliberação pública e à tomada de decisão. O argumento básico na perspectiva democrática é o de que os cidadãos devem ser capazes de participar na esfera pública, bem como controlar como os seus representantes políticos usam seus mandatos, ou seja, os cidadãos devem ser capazes de fiscalizar. A transparência, em outras palavras, é requisito para o engajamento público, é condição para uma democracia forte (BARBER, 2003).

Uma característica que a transparência partilha com outros valores democráticos, como *accountability* e participação, é que ela, como valor, não apenas é resultado da governança democrática, como também a facilita (HEALD; HOOD, 2006; MEIJER, 2013b; ROBERTS, 2006). A transparência governamental é construída a partir das interações entre atores com diferentes perspectivas dentro de determinado campo de atuação (institucional), sendo que estas interações devem ser capazes de mudar a natureza do próprio campo (HEALD; HOOD, 2006; MEIJER, 2013b). Dito em outras palavras: a transparência deve ser capaz de resultar em influência (FUNG, 2013; MEIJER, 2013b).

O estabelecimento de um ambiente que favoreça a minimização de práticas que atrapalham o julgamento do público, que melhore o quadro legal, o reforço das instituições e crie canais de diálogos entre a sociedade e as instituições de controle só é possível se transparência, *accountability* e democracia estiverem interligadas. Se a existência da democracia pode ser considerada pré-requisito para que ferramentas de transparência e *accountability* funcionem ativamente, então uma sociedade com alto nível de transparência, em que as instituições de controle consistem em mecanismos eficientes para a preservação da integridade pública, terá como resultado inevitável o aperfeiçoamento e a consolidação da própria democracia (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

É notório, então, que, além de constituir um princípio em si mesma, a transparência é também a base e pré-requisito para o alcance e aprimoramento de outros ideais democráticos. Os ideais democráticos advêm do que é compreendido na ideia normativa de democracia, que, segundo Gomes (2010), abarca a possibilidade de escolher os representantes por meio de eleições diretas e que assegurem uma concorrência justa entre os candidatos, garantia de liberdades e direitos individuais,

oportunidades de participação em diferentes instâncias e fases do processo de produção da decisão política e acesso a informações de interesse público a fim de se avaliar o desempenho de agentes e de instituições do Estado (GOMES, 2010; MARQUES, 2014). Todas estas possibilidades não apenas devem ter espaço garantido na configuração de um Estado democrático, como podem sofrer influências umas das outras.

Ao tomarmos como exemplo a transparência, embora constitua apenas uma das dimensões da vida democrática (GOMES, 2010; MARQUES, 2008, 2014), afeta outras dimensões ou elementos constitutivos da democracia: as discussões públicas são mais aprofundadas quando o grau de informação dos deliberantes é elevado (DE FINE LICHT et al., 2014; ELSTER, 1998; GOMES, 2005; GUTMANN; THOMPSON, 1996), a participação dos cidadãos na esfera política é mais qualificada quando os participantes têm maior acesso às informações, a escolha dos representantes eleitos é melhor quando há disponíveis informações claras, compreensíveis e relevantes sobre os que disputam na arena política¹⁸, e a fiscalização, por parte de cidadãos, imprensa, organizações, é possível quando os mecanismos de transparência funcionam, pois a transparência possibilita o controle sobre a coisa pública (URBINATI, 2013).

É irrefutável, portanto, a importância da transparência para a democracia. Reforça-se a premissa de que Estados democráticos são Estados transparentes, em que as ações devem ser justificadas publicamente, não havendo espaço para ações sem responsabilização, para obscuridades ou para segredos. A transparência se refere à condução aberta da administração da *res publica*. O poder político deve ser exercido em público, de modo que “não apenas o *demos*, em seu conjunto, mas também outros atores e instituições políticas possam fiscalizar aquilo que é feito em nome do povo” (MENDONÇA, 2016, p. 72). Em suma, monitoramento, vigilância, fiscalização, denúncia e punição aos que causam, de alguma maneira, prejuízo aos interesses coletivos são aspectos que estão abarcados no leque de possibilidades oferecidas pelo princípio da transparência. Daí a crescente atenção que tem sido dada a este fenômeno e seu poder político nos debates que versam sobre teoria democrática.

1.1.2.1 Publicidade

¹⁸Como pontua Urbinati (2013, p. 11): “O líder está nas mãos do povo porque ele está, permanentemente, sob os olhos das pessoas”.

O reconhecimento da importância da transparência não se deu do dia para a noite, mas como resultado de um longo processo. Antes mesmo de considerarmos a transparência pública (expressão que tem sido empregada mais comumente agora na contemporaneidade), foi a noção de *publicidade* que perdurou ao longo do século XVIII e, com o passar do tempo e o amadurecimento dos debates, foi se firmando como aquilo que torna o Estado, atores, governos e instituições mais visíveis ao cidadão.

Na história da teoria política, contudo, parece-nos que o conceito de transparência, embora muito valorizado em nossos dias, foi precedido, em tempo e valor, pela noção de “publicidade”. É este, e não aquele, o conceito mormente empregado pelos clássicos do pensamento liberal para designar aquela característica normativa do Estado liberal-democrático que se colocava em perspectiva (I. Kant) ou se institucionalizava (J. Bentham). Kant foi o primeiro a usar a ideia de *Publizität* para conferir uma plataforma moral para o Direito e a política (Kant, 1795), princípio nunca abandonado pela teoria política de base kantiana (Habermas, 1992; Rawls, 1971). Por outros caminhos e com outros propósitos, a teoria política do utilitarismo adotou a mesma *publicity* (Bentham, 1839) como fundamento moral para a vida pública (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Bobbio afirma que o conceito de publicidade já era levado em conta no Liberalismo antes mesmo da consolidação de governos democráticos propriamente ditos. O autor explica que para Mill, considerado liberal e democrata, a democracia, e em particular o governo representativo, era considerada “o desenvolvimento natural e consequente dos princípios liberais” (BOBBIO, 2000, p. 62). Ao avançarmos um pouco, ainda no escopo do Liberalismo, temos a clássica aspiração liberal de que governos, para serem considerados legítimos, devem basear-se no consentimento dos governados - aspiração reforçada por John Locke, que entende que “o povo” deve supervisionar a coroa de modo a exercer o papel que lhe cabe, qual seja, o de guardião da liberdade (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). Vemos claramente, portanto, o entendimento, por parte dos liberais, de que o governo tem a obrigação de responder aos seus governados. Esta responsividade, esta obrigação de prestar contas, por parte do governo, aos cidadãos (governados) é o elemento que torna o Estado *accountable*. Governantes, em Estados liberais democráticos, devem se preocupar em responder pelos seus atos, pois neste regime o *segredo* deve dar lugar à *publicidade*.

Quando se fala em publicidade, é preciso retomar, ainda que brevemente, aos debates que tomaram lugar no utilitarismo benthamiano¹⁹ e na normatividade kantiana. O primeiro defende que o sujeito age bem quando é forçado a agir bem. Para um utilitarista, uma das maneiras de se fazer com que um gestor público aja sem abusar do poder é a exposição, o temor da opinião pública e do seu julgamento (GUTMANN; THOMPSON, 1996). Agir às claras e à vista de todos são meios de preservar a imagem e a reputação. É a publicidade como constrangimento e sanção social que fará com que gestores e atores políticos, de modo geral, não coloquem seus interesses em primeiro lugar:

Quanto maior a quantidade de tentações às quais o exercício do poder político é exposto, mais necessário se torna dar àqueles que o possuem as mais fortes razões para resistir a elas. Não há, porém, razão mais constante e universal do que a superintendência do público. O público compõe um tribunal que é mais poderoso do que todos os outros tribunais juntos (BENTHAM, 2011, p. 278).

No capítulo II de “Um ensaio sobre táticas políticas”, intitulado “Da publicidade” e publicado em *The works of Jeremy Bentham* (1791), o autor discorre sobre as razões em favor da publicidade - entendida por ele como a melhor forma de evitar o abuso do poder político por parte das autoridade em detrimento do interesse geral – são elas: (a) Compelir os membros da Assembleia a exercerem seu dever de ofício; (b) Assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura; (c) Possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados, e; (d) Possibilitar aos eleitores agirem a partir da compreensão (BENTHAM, 2011). “A eficácia deste grande instrumento se estende a tudo – legislação, administração, magistratura. Sem publicidade, nenhum bem é permanente: sob os auspícios da publicidade, mal algum pode continuar” (BENTHAM, 2011, p. 287). Trata-se, em suma, de uma forma “de manter realmente pública a *res publica*” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Em contrapartida, o argumento kantiano versa sobre a publicidade como uma característica normativa do Estado. À publicidade, o filósofo confere um sentido moral.

¹⁹“Em contraposição à secular tradição do jusnaturalismo, Bentham formula o ‘princípio da utilidade’, segundo o qual o único critério que deve inspirar o bom legislador é o de emanar leis que tenham por efeito a maior felicidade do maior número. O que quer dizer que, se devem existir limites ao poder dos governantes, eles não derivam da pressuposição extravagante de inexistentes e de modo algum demonstráveis direitos naturais do homem, mas da consideração objetiva de que os homens desejam o prazer e rejeitam a dor, e em consequência a melhor sociedade é a que consegue obter o máximo de felicidade para o maior número de seus componentes” (BOBBIO, 2000, p. 63). Segundo Bobbio (2000), é a partir de Bentham que utilitarismo e liberalismo “passam a caminhar no mesmo passo, e a filosofia utilitarista torna-se a maior aliada teórica do Estado liberal” (p.64).

É a Lei Moral que cada consciência comporta em si - o imperativo categórico - que guiará as ações e decisões do indivíduo, como se sua ação devesse ser o parâmetro da ação de todos. A Paz Perpétua, escrita por Immanuel Kant em 1795 (quatro anos após Bentham escrever o capítulo *Da Publicidade*), traz, no arcabouço das discussões sobre o Estado invisível e a necessidade da visibilidade pública, aspectos essenciais para a compreensão do conceito de publicidade²⁰: “Em Kant, a máxima da publicidade – normas, políticas e decisões cuja efetividade dependa do segredo diante daqueles que são por elas afetados não podem ser moralmente satisfatórias – é um teste de suficiência moral. O que quer que seja reprovado neste princípio, fica destituído de base moral” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

A moral é em si mesma uma prática em sentido objetivo, um conjunto de leis incondicionalmente obrigatórias segundo as quais devemos atuar. Depois de haver atribuído toda a sua autoridade a este conceito de dever, é uma incoerência manifesta querer dizer que não se pode obedecer. Neste caso, sairia este conceito, por si mesmo, da moral (*ultra posse nemo obligatur*). Não pode existir, portanto, nenhuma disputa entre a política, como teoria do direito aplicada, e a moral, como teoria do direito, mas teórica (e, conseqüentemente, não pode existir nenhum conflito entre a prática e a teoria): seria necessário entender, neste caso, por moral uma teoria geral da prudência, isto é, uma teoria das máximas para escolher os meios adequados aos seus propósitos interessados, ou seja, negar que existe uma moral como tal (KANT, 2006, p. 95).

Há, portanto, uma clara distinção entre Bentham (2011) e Kant (2006) sobre as dinâmicas da publicidade e suas implicações na vida pública, embora ambos a compreendam como um instrumento norteador do comportamento do indivíduo em relação às normas morais que são voltadas para o benefício geral da comunidade política como um todo (governantes e governados). O primeiro, ao defender o caminho da publicidade através de elementos que forcem o comportamento individual, como uma espécie de coação, enquanto o segundo, através de elementos que justifiquem sobretudo o *valor* de determinado comportamento.

²⁰“Se no Direito Público, prescindindo, como costumam conceber os juristas, de toda matéria (das diferentes relações empiricamente dadas nos homens no Estado ou entre Estados), ainda me resta a forma da publicidade, cuja possibilidade está contida em toda a pretensão jurídica, já que sem ela não haveria justiça (que somente pode ser pensada como publicamente manifesta) nem haveria tampouco Direito, que somente se outorga desde a Justiça. Toda pretensão jurídica deve possuir esta possibilidade de ser publicada e a publicidade pode, por isso, proporcionar um critério a priori da razão, de fácil utilização, para conhecer imediatamente, como por um experimento da razão pura, a falsidade da pretensão (antijuridicidade) no caso de que não se dê a publicidade, já que se torna muito fácil reconhecer se se dá em um caso concreto, ou seja, se a publicidade se pode harmonizar ou não com os princípios do agente” (KANT, 2006, p. 109).

Sem querer simplificar demais, mas para fins de didatismo, diríamos que no normativismo kantiano, a publicidade é um experimento conceitual e moral que funciona como teste normativo da consistência moral de uma norma ou política, enquanto no utilitarismo benthamiano, avesso ao imperativo categórico, a publicidade é basicamente um constrangimento, peias e controles morais que se usam para evitar que os apetites de uns sejam satisfeitos em prejuízo do interesse público” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Em suma, embora nunca tenha havido consenso entre pensadores e filósofos sobre limites, benefícios e formas que cercam a ideia de publicidade, todo este debate, bem como os elementos que o circundam, colaboraram para que a concepção moderna do que hoje entendemos como publicidade democrática passasse a fazer cada vez mais sentido, sobretudo quando a preocupação em voga consiste em tornar governos e instituições mais compreensíveis, evitando assim que as obscuridades e complexidades - tendências do Estado moderno haja vista sua crescente burocratização - criem um novo tipo de “invisibilidade moderna” (SILVA, 2009, p. 121).

Há ainda uma segunda abordagem para além do utilitarismo benthaminiano e da normatividade kantiana - em que o caráter público do funcionamento do Estado é a regra e o segredo a exceção²¹ – cuja discussão faz-se necessária para que a publicidade seja compreendida em sua plenitude: aquela que a vincula à noção de esfera pública (GOMES, 2008; SILVA, 2009). Sobre este aspecto, há dois possíveis sentidos e interpretações, que são, respectivamente, as ideias de *visibilidade pública* e *discussão pública*²². Interessa-nos aqui o primeiro aspecto.

O primeiro fenômeno a que me refiro é aquele âmbito da publicidade social, que pode ser denominado “esfera de visibilidade pública”. É a cena ou o prosclênio social, aquela dimensão da vida social (“política” ou “civil”, diriam os antigos) que é visível, acessível, disponível ao conhecimento e domínio público. A esfera (da visibilidade) responde a demandas de sociabilidade e comunicação. (...) A necessidade de que as posições e sujeitos se exponham – alguns exageradamente fariam de necessidade de transparência – é uma necessidade antitirânica, que substitui o temor e a veneração pela adesão consciente. (...) Típico da esfera pública democrática, nesse sentido de cena pública, é que a visibilidade é uma forma de controle do poder, é o meio fundamental de sua secularização (GOMES, 2008, p. 134–135)

²¹“Não é adequado tornar a lei da publicidade absoluta porque é impossível prever todas as circunstâncias nas quais uma assembleia pode encontrar a si mesma em seu lugar normal. (...). O segredo é um instrumento de conspiração; não deve ele, desta forma, ser um sistema regular de governo” (BENTHAM, 2011, p. 289).

²²A abordagem que diz respeito à esfera pública como “discussão pública” é compreendida por Gomes (2008, p. 134) como: “[...] fenômeno, que pode muito justamente ser chamado “esfera pública”, é o âmbito da publicidade social que é conveniente nomear aqui como “esfera de discussão pública”. Ela mantém-se à ideia fundamental de exposição e de visibilidade. As posições em disputa expõem-se de forma que todos saibam delas e se deem conta do que está em jogo na arena da política”.

Neste sentido, o conceito de publicidade se materializa na exposição de atores e instituições políticas, possível hoje através dos meios de comunicação tradicionais e da internet e passível de levar estes atores, instituições e governos ao constrangimento.

A importância da publicidade para o debate que toma pé hoje acerca da transparência está tanto no entendimento da publicidade como (1) tornar pública uma informação ou um dado a fim de que o Estado e seus atores estejam mais visíveis ao cidadão no sentido de submetê-los a constrangimentos, quanto (2) “visibilidade pública”, capaz de influenciar as arenas de decisão a partir das discussões geradas e sustentadas pela visibilidade dos atos dos agentes políticos e suas facetas. Neste sentido, a publicidade como “visibilidade pública” funciona na ação em favor da responsabilização das autoridades (por obrigar a autoridade a responder, legal e administrativamente, por seus atos e obrigá-la a se explicar por eles) e na valorização da opinião e vontade dos cidadãos, que de posse de informação e conhecimento podem argumentar na esfera pública (por meio de questionamento e cobranças aos representantes sobre suas atitudes e tomadas de decisão, por exemplo) (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Fala-se, inclusive, no “princípio da publicidade” em detrimento do “princípio da transparência” sob a justificativa de que aquele seria mais adequado às democracias modernas, pois enquanto a publicidade se concentra na exposição daquilo que é fundamental para possibilitar o controle social por parte do público, a transparência indiscriminadamente joga luz nos mais diversos agentes e processos, sem distinguir a relevância dos objetos (como, por exemplo, o destaque dado aos escândalos pessoais).

A ideia de política da publicidade reivindica que a transparência, sozinha, não possibilita um processo de crítica social da política nas democracias contemporâneas. Num processo mais amplo de participação cívica, a transparência é um dos elementos da política da publicidade. [...] Sem um sentido mais profundo, a política da transparência desdobra-se em um contexto de deslegitimação da política, em que ela passa a ser vista como o espaço dos vícios, onde o essencial é a reputação dos indivíduos e não o aspecto propriamente institucional (FILGUEIRAS, 2011).

Aqui, entendemos a publicidade como condição para a transparência, que se refere ao provimento da informação tratada, disposta de maneira inteligível e acessível para o cidadão comum. Quando de posse de informações deste tipo, os cidadãos adquirem certas vantagens no âmbito democrático, como a possibilidade de maior

fiscalização e controle da coisa pública, dentre todas aquelas já ditas acima. No entanto, como a transparência é o tema em voga, é importante, para além da distinção e relação entre publicidade e transparência, chamarmos a atenção para o fato de que há ainda outros termos que se confundem com a ideia de transparência. Colocar dados à disposição sem a preocupação com a integralidade destes dados, por exemplo, não pode ser considerado transparência. A transparência, para que seja assim denominada, deve cumprir determinados requisitos: se deixar a desejar, trata-se apenas da divulgação de dados brutos (*open source, openness*), se conseguir cumprir com estes requisitos, pode alcançar o alto nível requerido pela *accountability* – quando gera constrangimentos e possibilidade de sanção sobre o agente público (ver quadro 1).

Fala-se em graus da transparência justamente por ser este um conceito multifacetado, plural, com uma longa história nas discussões sobre governança e desenho institucional. A transparência pode incluir a disposição de dados integrais, a vigilância, o monitoramento e mecanismos que, ao fim, se proponham a garantir o direito dos cidadãos de acompanharem e fiscalizarem a atuação do governo, visando eficiência na administração (MARGETTS, 2011), mais justiça e melhor governança.

Tanto nos termos que se confundem com a transparência (como *openness* e *accountability* por exemplo), como nas lacunas entre eles, operam definições, juízos, promessas e expectativas. Temos que pensar na transparência não apenas como uma série (sequência) de família de conceitos, mas também em relação a conceitos que pertencem a outras famílias e, mais importante ainda, em termos de simbioses (no sentido de trocas, associações) entre estas famílias. Devemos considerar os jogos de linguagem e as práticas comunicativas (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015) que versam, como um todo, a ideia da transparência.

A preocupação em construir escalas (ALMADA, 2013; AMORIM, 2012; FUNG, 2013), então, se ancora na compreensão da transparência democrática como um processo, onde há níveis (graus) e variações de transparência. As escalas vão desde a simples disposição de dados brutos, passando pelo refinamento das informações a partir da preocupação em se oferecer aos cidadãos comuns, jornalistas, organizações e demais interessados, informações já tratadas, lapidadas, compreensíveis aos não especialistas, até o mais alto nível da fiscalização e do monitoramento, casos em que a prestação de contas não apenas pode causar constrangimentos aos agentes do Estado, como prevê sanções, a *accountability*.

1.1.2.2 Disposição de dados

O primeiro passo para a transparência governamental é o acesso às informações do governo, que consiste em um direito básico dos cidadãos (BOVENS, 2002). O direito de saber (*public's right to know*)²³, previsto nas Leis de Acesso à Informação, deve ser balanceado pelo direito de entender (*public's need to understand*). Não basta ter acesso às informações abertas previstas legalmente, é preciso compreendê-las. Esta é a diferença entre a simples oferta de informação e a transparência (NAURIN, 2007). Além disso, o aumento da visibilidade e da eficiência, a prestação de contas e até a participação, envolvimento, capacitação, e aumento da confiança do cidadão são efeitos esperados (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015), não garantidos. Tudo, no entanto, depende do modo com esta informação é oferecida aos cidadãos.

Processos e decisões governamentais abertos²⁴ são parte essencial da governança pública. Quando dados integrais sobre processos e decisões governamentais são colocados à disposição, é possível que, a partir deles, seja produzida transparência. Por outro lado, quando a integralidade dos dados não é assegurada, a simples disposição não é garantia de que, a partir deste material, seja possível produzir transparência.

Quando falamos, aqui, em disposição de dados (*openness*), referimo-nos basicamente à exposição de conteúdos em estado bruto: dados técnicos, números ou documentos que têm o propósito de expor o Estado ao máximo possível. É o Estado operando sem paredes (FENSTER, 2015). O fato de os dados serem íntegros e abertos pode exercer a importante função de instrumentalizar especialistas, jornalistas, partidos políticos, lobistas, ONGs (AMORIM, 2012; HEALD, 2006; SILVA, 2009) e até empresas privadas, que deles lançarão mão para traçar estratégias de ação e comportamento (BRIGHT et al., 2015). Em suma, os dados podem ser utilizados pelos mais diversos atores para os mais variados propósitos.

Para oferecer dados abertos um governo precisa ter como política expor informação em forma integral, sem filtros ou análises prévias. É uma das etapas a serem percorridas para permitir que os cidadãos acompanhem as operações e as atividades da

²³Ao longo dos anos, o direito de saber – *right to know* – tem sido materializado nas Leis de Acesso à Informação, que discutiremos mais adiante.

²⁴Quando nos referimos aqui a *processos abertos e abertura*, falamos de um tipo específico de abertura (*openness*), qual seja, aquela que consiste em colocar dados à disposição dos cidadãos sem se preocupar com a integralidade destes dados. Tal integralidade é essencial para que estes dados dispostos produzam transparência. Sabemos que o conceito de abertura não se restringe ao ato de tornar dados disponíveis e que esta definição, portanto, não esgota todo o sentido que historicamente se atribui à ideia de abertura - que consiste, por exemplo, na matriz da ideia de esfera pública (GOMES, 2010).

administração pública durante a sua execução. À disponibilidade de informações governamentais representadas em formato aberto e acessível de tal modo que possam ser reutilizadas, denomina-se dados abertos governamentais²⁵, que podem ser somados a outras fontes de informações, gerando novos significados. O ambiente *online* é o *locus* para a abertura dos dados governamentais: é neste ambiente que os dados estão disponíveis para que cidadãos, organizações e quaisquer partes interessadas possam fazer uso destes dados.

Há dados abertos de todo o tipo e em muitos casos a natureza dos dados postos é simplesmente irrelevante (PEIXOTO, 2013). Muitas das organizações que abrem seus dados simplesmente os publicam de maneira descontextualizada: não há, na maior parte das iniciativas de dados abertos, uma infraestrutura que propicie a clareza, análise e visualização destes dados para uma reutilização por parte do cidadão, que é o usuário final quem vai interpretar a informação. Por isso, nestes casos, faz-se necessária a ação de atores intermediários (jornalistas, ONGs, especialistas, etc.), que trabalham no sentido de tornar a informação inteligível ao cidadão comum, são os “mediadores da informação”²⁶ (LOURENÇO, 2015), ou “mediadores tecnológicos” (PEIXOTO, 2013), que detêm as competências para interpretar os dados brutos e traduzi-los de forma significativa para que os cidadãos, ao receberem estes dados tratados, lapidados e compreensíveis, possam vigiar, acompanhar, monitorar, fiscalizar os agentes do Estado, se informar, tomar melhores decisões.

Stiglitz (1999) chama a atenção para a necessidade de se criar uma cultura da abertura, cuja premissa básica deve ser a de que o público deveria saber a respeito e

²⁵Com o objetivo desenvolver uma compreensão mais robusta sobre a importância do *open government data*, foram estabelecidos os oito princípios do governo aberto, em um encontro entre especialistas, em dezembro de 2007, na Califórnia. A ideia é que ao adotar os oito princípios, os governos podem se tornar mais eficazes e transparente. Os dados do governo devem ser considerados abertos se forem: (1) Completos - Todos os dados públicos devem estar disponíveis. Dados públicos são dados que não estão sujeitos aos limites da privacidade, segurança ou privilégios; (2) Primários - Os dados devem estar disponíveis do modo como foram recolhidos na fonte, com o mais alto nível possível de granularidade, não em forma agregada ou modificadas; (3) Em tempo real - Os dados são disponibilizados o mais rapidamente possível, visando preservar o valor dos dados; (4) Acessíveis - Os dados estão acessíveis para o maior número possível de usuários, para os mais variados propósitos; (5) Processáveis em máquinas - Os dados são razoavelmente estruturados para permitir o processamento automatizado; (6) Não discriminatórios - Os dados estão disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de registro; (7) Não proprietários - Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhuma entidade tem controle exclusivo; (8) Licença-livre - Os dados não estão sujeitos a qualquer direito autoral, patente, marca registrada ou regulamento segredo comercial. Os Oito Princípios do Governo Aberto (2007) estão disponíveis em: <http://www.opengovdata.org/home/8principles>. Acesso em 14 de junho de 2016.

²⁶ Outro exemplo de “mediadores da informação” são os participantes de maratonas de *hackathons*, ocasiões em que cidadãos ou entidades da sociedade civil utilizam-se de dados brutos para o desenvolvimento de aplicativos a serem utilizados por outras pessoas.

participar de todas as decisões do governo. É mais ou menos essa a ideia que inspira as iniciativas de *open government*, ou governo aberto, que surgem como parte da tentativa de oferecer e organizar os dados governamentais para os cidadãos, com o intuito de fortalecer o posicionamento destes perante o governo²⁷, como a recente política de Iniciativa de Governo Aberto, apresentada por Barack Obama, já em seu discurso de posse, em janeiro 2009.

A *Open Government Initiative* (2009a)²⁸ consiste no comprometimento do presidente norte-americano e sua equipe com a implementação de um sistema de abertura do governo, segundo ele, sem precedentes, para promover a administração mais aberta e transparente da história (OBAMA, 2009b). O foco é na abertura do governo²⁹ a partir de três prioridades: transparência, proporcionando aos cidadãos acesso à informação do governo através da plataforma nacional Data.gov; participação, que deve ser implementada a partir das petições feitas pelos cidadãos e da oportunidade de comentar regulamentações já em curso; e colaboração, no sentido de integrar todos aqueles indivíduos que têm interesse em colaborar com o governo (MERGEL, 2015).

A proposta norte-americana de governo aberto consiste em abrir todos os tipos de dados³⁰, de todas as agências e entidades públicas. O modelo data.gov americano inspirou a criação de portais estilo “data.country” (data.gov) em vários países do mundo e já está presente em mais de 44 países (segundo levantamento feito por Lourenço em 2015), que adotam os princípios e objetivos do *open data* americano e propõem que esses dados, abertos, possam ser reutilizados para os mais diversos fins (políticos, econômicos). O surgimento de portais deste tipo mudou o modo de se procurar por informações governamentais na web: antes, era necessário percorrer vários *websites* para se encontrar determinada informação, hoje, elas estão concentradas nos data.gov³¹. A expectativa é que estes portais reúnam o maior número possível de dados governamentais de determinado país (LOURENÇO, 2015). Para ficarmos com um

²⁷As iniciativas deste tipo (conhecidas como iniciativas de governo aberto) vão além da disposição de dados integrais aos cidadãos (*openness*) ao preverem transparência, participação e colaboração, como veremos a seguir.

²⁸Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/open>. Acesso em 16 de junho de 2016.

²⁹Segundo Heald (2006), o governo norte-americano sempre esteve mais preocupado em prover leis relacionadas à abertura de dados que à própria transparência, como o *Sunshine Act 6* e o *Federal Advisory Committee Act 62 of the United States*.

³⁰Isto suscita muitos questionamentos sobre a natureza dos dados que estão sendo abertos pelos governos. Neste sentido, são crescentes os debates na literatura sobre vigilância, privacidade, etc. (FENSTER, 2015; MACMANUS; CARUSON; MCPHEE, 2013; SCHRAM, 2013; VILLENEUVE; MEILLAND, 2010).

³¹No decorrer deste trabalho falaremos mais detalhadamente das iniciativas deste tipo (data.gov), bem como da política norte-americana de dados abertos e seus desdobramentos.

exemplo, estima-se que o data.gov.uk reúne entre 75 e 85% de todos os dados governamentais do Reino Unido (BRIGHT et al., 2015).

A bibliografia científica tenta acompanhar tal processo através das análises de iniciativas deste estilo e já apresenta uma quantidade considerável de pesquisas sobre governo aberto. Um levantamento dos artigos que analisam *open government* entre 2009 e 2013 (justamente o ano em que Obama lançou a *Iniciativa para Governo Aberto*) mostrou que a maior parte dos oitenta trabalhos selecionados se concentra em três principais campos (*e-government*, administração pública e ciência da computação) e tem como objeto a iniciativa do governo Obama (HANSSON; BELKACEM; EKENBERG, 2014).

Ao longo desta argumentação teórica temos ressaltados que a noção de transparência pública engloba diferentes conceitos e expectativas, e implica a simplicidade e a compreensão, ou seja, se estende para além do adjetivo “aberto” (*openness*) no sentido de colocar dados à disposição. Dados integrais disponíveis aos cidadãos são um aspecto importante para a transparência, mas não podem ser confundidos com ela³². Segundo Dror (1999), são áreas complementares:

Transparência e abertura compartilham de uma dupla natureza: são uma norma e um instrumento. Como norma, a transparência e a abertura são parte dos sistemas de valores da democracia liberal e dos direitos humanos, que preveem o direito de o cidadão saber o que está acontecendo no governo e o dever do governo de ser transparente e aberto. [...] são também um instrumento para produzir mais eficiência e eficácia, forçando governo a ser mais cuidadoso, de modo a suportar o escrutínio público (1999, p. 63)

A transparência por meio de dados brutos e integrais disponíveis a quem quer que seja, é uma transparência em dois tempos, ou seja, os dados fazem-se transparentes para aqueles que detém o conhecimento técnico, devem ser intermediados por jornalistas, organizações ou programadores que os tornam compreensíveis aos cidadãos.

³²Heald (2006) traz para a discussão uma perspectiva interessante, a de que este debate é apenas temporal, uma questão de escolha, de nomenclatura: antes, o termo usado para tornar públicas decisões e ações do governo era *openness*, e agora é *transparency*. Como exemplo, o autor argumenta que no documento *Seven Principles of Public Life* (formulado pelo *Nolan Committee*, no Reino Unido, em 1995), o termo utilizado é *openness*, e que se estes princípios estivessem sido escritos dez anos mais tarde, em 2005, certamente o termo usado seria *transparency*: “Embora seja comum, na literatura, a ocorrência dos termos ‘abertura e transparência’ e ‘aberto e transparente’ como se as duas palavras tivessem significado distinto, trata-se apenas do fato de a transparência ter se tornado o termo contemporâneo escolhido” (HEALD, 2006, p. 25–26). Tradução própria: “Transparency appears to have become the contemporary term of choice, though there are many occurrences of ‘openness and transparency’ and ‘open and transparent’, as though the two words carry distinguishable meanings”.

Neste sentido, é preciso reconhecer que deve-se preferir aquilo que é transparente para a maioria das pessoas, imediatamente (por exigir um patamar baixo de conhecimento técnico), ante aquilo que é transparente imediatamente apenas para quem possui alto nível de conhecimento e habilidades técnicas, ainda que, com mediação, estes dados possam se tornar transparente para outros.

Ainda assim, a oferta de dados brutos e integrais continua sendo um excelente modo de produção de transparência. Como dito anteriormente, organizações independentes podem produzir extensa e qualificada transparência sobre governos com dados abertos, aumentando a capacidade de interpretação e compreensão dos cidadãos e tornando os representantes *accountable* (PAPALOI; GOUSCOS, 2013).

1.1.2.3 Accountability

As expressões *accountability* e “tornar os representantes (ou agentes do Estado) *accountable*” têm sido recorrentes neste trabalho. Isto porque, para que a *accountability* seja alcançada, é preciso que haja um alto nível de transparência pública³³. Se partirmos do pressuposto de condição ideal, do perfeito funcionamento do Estado democrático moderno, dados em formato aberto fornecem insumos para a transparência e podem produzir excelentes níveis de transparência governamental. Esta está imbricada no conceito de publicidade: só há transparência se houver publicidade; tem, na publicidade, suas raízes e justificativas, inclusive morais. Ao evoluirmos, o quadro se completa quando apresentamos o conceito de *accountability*, um princípio e uma obrigação que afeta os agentes do Estado e requerer um alto nível de transparência.

A tentativa de discernir transparência, publicidade e *accountability* considera o entendimento de alguns autores que defendem que é a publicidade, e não a transparência, o fio condutor para a *accountability* (FILGUEIRAS, 2011; NAURIN, 2007; PEIXOTO, 2013). O argumento de que a publicidade é uma condição para a *accountability* (PEIXOTO, 2013) entende a política da publicidade como um princípio de autoridade, que se relaciona a processos discursivos de formação da opinião e da vontade públicas (FILGUEIRAS, 2011). Para estes autores, é a política da publicidade, e não da transparência, que demanda a justificação pública de políticas e decisões de

³³De acordo com Miguel (MIGUEL, 2005), a tradução mais próxima do português para o termo *accountability* é responsividade. No entanto, responsividade “corresponde mais de perto ao inglês *responsiveness*, um conceito que está muito próximo, mas pode ser distinguido do de *accountability*” (MIGUEL, 2005).

Estado e “exige a presença de um sistema de direitos que assegure uma reciprocidade do discurso público” (FILGUEIRAS, 2011):

A ideia de política da publicidade reivindica que a transparência, sozinha, não possibilita um processo de crítica social da política nas democracias contemporâneas. Num processo mais amplo de participação cívica, a transparência é um dos elementos da política da publicidade. A política da transparência tem limites intrínsecos à realidade institucional da democracia, uma vez que o pressuposto de *accountability* realiza-se pela simples abertura do Estado e do governo (FILGUEIRAS, 2011).

Naurin (2007) argumenta que uma organização transparente (sistemas políticos, processos jurídicos, de mercado) é aquela que permite que as pessoas de fora adquiram a informação de que necessitam para formar opiniões sobre as ações e processos dentro desta instituição pelo simples fato de que a informação sobre seu comportamento está disposta para aqueles que têm interesse e disposição para procurá-la. Já a publicidade seria uma garantia de que a informação vai chegar aos cidadãos: não é preciso buscar a informação, ela já está ali, é realmente disseminada, distribuída, e alcança aqueles interessados. Reforça-se o argumento de que a transparência age no sentido de aumentar as chances de publicidade que, por sua vez, possui os insumos suficientes para promover *accountability* (NAURIN, 2007).

A ideia de que já que as pessoas podem ver o que está acontecendo, os agentes públicos irão moldar seus atos, agir conforme as regras do jogo, ou seja, de que a visibilidade inibe as ações indesejáveis, pode ser enganosa (FOX, 2007; NAURIN, 2007), já que a transparência não leva automaticamente à prestação de contas. A transparência é necessária para (e pode levar) a *accountability*, mas está longe de produzi-la automaticamente³⁴. Para garantir a transparência de determinado órgão governamental, agência ou ator, é necessário que os cidadãos, ou aqueles interessados, não apenas tenham acesso à informação e a compreendam, mas é preciso também incluir neste cenário mecanismos de sanção. São estes os elementos que irão agir como

³⁴*Accountability* necessariamente pressupõe um nível de interação baseado na relação *principal-agent* (PHILP, 2009). Ao traduzirmos para o nosso modelo de democracia representativa, seria como os representados, cidadãos (*principal*) e os representantes, governos (*agent*). Nesta lógica, o *principal* delega ao *agent* um poder para realizar algo em seu interesse e mantém o *agent accountable* por suas ações no domínio público (PEIXOTO, 2013). Se o *principal* toma conhecimento da ação do *agent*, possivelmente haverá sanção do *principal* para o *agent*. Além disso, o déficit de informação entre *principals* e *agents* deve ser reduzido, o que leva a abertura dos segredos de Estado pela via da transparência (FILGUEIRAS, 2011). A transparência, neste sentido, corresponde a habilidade do *principal* de observar as ações do *agent* (PRAT, 2006). Nesta dinâmica há normalmente um custo para o *agent* e um benefício para o *principal*. O *agent* deve então tentar se beneficiar da transparência, tentar tirar vantagem desta situação que já está pré-estabelecida.

causadores da alteração do comportamento de determinado ator. Esta prestação de contas, que antecede a sanção, é gerada pela publicidade da ação (NAURIN, 2007).

Neste sentido, tem-se a publicidade como condição para a prestação de contas e para a *accountability*. Esta se configura pela possibilidade de constrangimento causada pela transparência, somada à perspectiva de sanção sobre o agente, ou seja, *accountability requer a transparência, prevê constrangimentos e sanções*. No âmbito da política, a *accountability* acontece, por exemplo, quando os agentes políticos se reportam a órgãos do próprio Estado e, de maneira geral, aos cidadãos, a fim de justificar suas decisões e receber punições ou constrangimentos em casos de má conduta (SCHEDLER, 1999). A lógica é que “aqueles que demandam *accountability* exigem respostas e justificativas, enquanto aqueles que se mantêm *accountable* aceitam responsabilidades e proveem explicações” (MAIA, 2006, p. 2).

Termos como responsabilização, fiscalização, prestação de contas e exposição estão atrelados ao conceito de *accountability*, mas é preciso fazer algumas ponderações. Ao considerar a *accountability*, Schedler (1999) faz uma distinção que tem como base duas dimensões, a *answerability* (traduzida para a língua portuguesa como responsabilidade ou responsabilização), que consiste na obrigação de prestar contas a partir da informação e justificativa de atos e decisões por parte do agente público; e o *enforcement* que significa o ato de fazer cumprir e se materializa na capacidade de impor sanção: é a necessidade de submeter o poder à ameaça da sanção³⁵. Todas estas dimensões, no entanto, já estão previstas no conceito de responsabilidade em seu sentido jurídico, em que responder por algo significa dar conta daquilo que se está sendo responsabilizado, responder perante a lei por aquilo pelo qual se é responsável. Todo agente do Estado pode ser responsabilizado e, portanto, deve responder por algo. Assim sendo, tal agente está submetido às possibilidades de sanção.

Para que se cumpram as funções da *accountability* política efetivamente, é preciso que existam: monitoramento, justificativa e instrumentos eficazes de punição. A garantia de acesso a informações públicas e a exigência de justificações mostram o quão opaco pode ser o poder e explicam a necessidade de se jogar luz nos processos para o controle do poder político, mas a revelação dos atos ilícitos sem que haja consequências para o praticante não implica em *accountability*. Se considerarmos a perspectiva de

³⁵Tradução própria: “In essence, it claims that the notion of political accountability carries two basic connotations: answerability, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing; and enforcement, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholders who have violated their public duties” (SCHEDLER, 1999, p. 14).

Schedler (1999), entender *accountability* como *answerability*, traduzi-la como prestação de contas, é reduzir seu significado. A *answerability* compreende um aspecto importante do conceito de *accountability* - dá ênfase ao direito fundamental de se solicitar das autoridades justificativas de suas ações e revela a necessidade de haver transparência – mas não o esgota.

Peixoto (2013) também tenta entender os processos da *accountability*. Segundo o autor, para que os mecanismos de *accountability* sejam construídos a partir do que ele denomina “princípios de abertura”, é preciso haver a sucessão de alguns eventos, que podem ser resumidos nos seguintes pontos: (1) a informação governamental é aberta; (2) a informação aberta alcança o seu público-alvo; (3) aqueles que compõem o público são capazes de processar a informação aberta e reagir a ela; e (4) os funcionários públicos, agentes do Estado, etc., respondem à reação do público ou sofrem sanções do público por medidas institucionais. Segundo Peixoto (2013), mesmo no modelo mais simplificado de *accountability*, a transparência não representa mais de um quarto do processo. Tanto o cenário posto por Fox (2007)³⁶ quanto este simplificado por Peixoto (2013) permitem que identifiquemos os limites e as possibilidades da transparência e ajudam a calibrar as expectativas sobre os conceitos que a cercam.

O fato de a *accountability*, assim como a transparência, ter se tornado uma expressão recorrente, acabou dando ao conceito um uso descuidado e polissêmico. Um exemplo é a distinção feita por O’Donnell (1998) entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal³⁷. O autor denomina *accountability* horizontal o controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros e *accountability* vertical³⁸ a necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população.

É importante ponderarmos os fatores que O’Donnell levou em consideração quando decidiu fazer tais distinções. *Accountability* é um princípio liberal, cujo sentido

³⁶Partindo-se do pressuposto de que transparência não gera automaticamente *accountability*, o autor argumenta que a transparência é uma forma de *accountability* leve (*soft accountability*). Para se alcançar a *accountability* forte, é preciso ir além dos limites da transparência e lidar com variáveis como a natureza do regime de governo em questão e a capacidade da sociedade civil de encorajar as instituições de *accountability* pública a fazerem seus trabalhos (FOX, 2007).

³⁷Outro exemplo são as pesquisas que pretendem avaliar como as tecnologias de comunicações digitais contribuem para os mecanismos de *accountability*. Na verdade, não se trata de *accountability*. A maior parte destes trabalhos que dizem focar no uso dos sites de redes sociais para a *accountability* se limita a avaliar a capacidade de resposta do setor público, ou de governantes, aos cidadãos por meio das redes sociais *online* (PEIXOTO; FOX, 2016; PINA; TORRES; ACERETE, 2007).

³⁸Aqui, no entanto, entendemos a *accountability* vertical como uma metáfora, pois não há *accountability* quando aquele diante do qual se presta conta não pode punir a conduta inapropriada.

forte está na ideia da responsabilização e do juízo moral. O sujeito é vulnerável, está em posição de ser responsabilizado por algum ato e deve responder perante leis, princípios e regras a alguém ou a algum órgão capaz de lhe impor sanções. A transposição de um conceito estritamente liberal ao contexto das democracias representativas fez com que o autor considerasse outros elementos: a democracia acrescentou ingredientes a este princípio. Em Estados democráticos representativos, os governantes não apenas governam para os governados, mas devem ter o aval, a autorização da comunidade política para governar (O'DONNELL, 1998), surge, então, a ideia de *accountability* vertical, cujo ápice é a eleição.

Aqui, no entanto, entendemos que a *accountability* é exercida por meio de instituições que detêm as prerrogativas legais e as condições para supervisionar outras instituições e atores, podendo penalizá-las (MENDONÇA, 2016). Entendemos que a *accountability* apresenta uma relação entre iguais, no sentido de igualdade de poder: uma pessoa ou instituição é *accountable* a outra pessoa ou instituição que tenha poder equiparável ao dela, mas que, ao menos naquele ato, tem autoridade sobre o outro a quem se imputa a responsabilidade, pode responsabilizar, pode pedir que o agente seja responsabilizado por determinado ato que cometeu. São os *freios e contrapesos* entre Legislativo, Executivo e Judiciário³⁹; depende da existência de agências do Estado que estejam legalmente habilitadas - que sejam capazes e estejam dispostas - a tomar medidas que vão desde a supervisão de rotina a penas ou até processos de impedimento (*impeachment*) em relação às ações possivelmente ilegais ou às omissões de outros agentes ou agências do Estado (O'DONNELL, 1998)⁴⁰

³⁹Aqui, cabe um exemplo com base no atual momento político brasileiro. Desde que deixou de ser apenas Corregedoria e passou a ser chamada de Controladoria-geral da União, em 2003, a CGU, era responsável pela corregedoria, controladoria, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção. No entanto, foi extinta pelo presidente (à época interino) Michel Temer (através da Medida Provisória 726/2016) e deu lugar ao atual Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). No que diz respeito ao bom funcionamento dos sistemas de *freios e contrapesos* e *accountability*, esta mudança pode significar um retrocesso, já que a CGU deixa de estar hierarquicamente acima dos demais órgãos que fiscaliza, para atuar no mesmo patamar destes ministérios, como pondera Verillo: “Para que um órgão de controle interno possa realizar efetivamente o seu trabalho é necessário que ele esteja em um patamar hierárquico acima dos demais órgãos que fiscaliza. Por este motivo, a CGU era diretamente vinculada à Presidência da República, dirigente máximo e hierarquicamente superior, garantindo assim força e autonomia para que ela pudesse fiscalizar os demais entes do governo. A substituição da CGU para o Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) a coloca no mesmo patamar dos demais ministérios e a desvincula da Presidência da República, contrariando a doutrina internacional do controle interno. Este fato, que parece um mero detalhe, na prática enfraquece a CGU, lhe tirando autoridade e autonomia que antes ela tinha como órgão máximo de controle interno do Poder Executivo Federal” (VERILLO, 2016).

⁴⁰Tradução própria: “This kind of accountability depends on the existence of state agencies that are legally empowered--and factually willing and able--to take actions ranging from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to possibly unlawful actions or omissions by other agents or agencies of the state” (O'DONNELL, 1998).

Em suma, entendemos *accountability* como a obrigatoriedade de o agente investido no cargo público prestar contas de suas ações à autoridade competente a fim de justificar suas ações, decisões e receber punições em casos de má conduta. Não se pode abrir mão dos elementos *constrangimento* e *sanção* sobre o agente ao se delimitar *accountability*.

Quadro 1: Relação entre publicidade, transparência pública, disposição de dados e *accountability*



Fonte: Autora

1.1.3 Delimitando a transparência pública: Transparência Fiscal e Transparência Administrativa

Afinal, de quê transparência estamos falando? Desde o início deste trabalho, buscamos deixar claro que a transparência que nos interessa aqui é a transparência pública⁴¹. Mas, o que caracteriza a transparência pública? Qual a relação desta transparência com as chamadas transparência fiscal, transparência administrativa e transparência governamental?

Primeiramente, e para fins didáticos, podemos pensar na ideia de público como oposto ao privado. Em resumo, no âmbito daquilo que é público, a transparência está imbricada na compreensão da forma como o Estado produz as suas decisões, presta contas e se relaciona com os cidadãos, é o funcionamento aberto do Estado para o exame minucioso do público. Já na esfera privada, as discussões acerca da transparência

⁴¹De acordo com Heald (2003), a preocupação com transparência na gestão pública é antiga e remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Mas o conceito só ganhou expressão social e passou a integrar a agenda governamental na última década do século XX. Hoje, conforme temos ressaltado, as boas práticas de governança devem englobar as iniciativas que visam aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão pública (CRUZ et al., 2012).

versam sobre relação entre a empresa os seus clientes e os seus funcionários, a condução dos processos do mercado financeiro e a relação com gestores e acionistas.

Quando nos referimos especificamente à transparência pública, fazemos referência à transparência da coisa pública, ou seja, o objeto em questão é pertencente ao público ou é de interesse público. Trata-se de dar publicidade à coisa pública, sendo a publicidade aqui empregada no seu sentido mais amplo: como oposição ao segredo, endossando a ideia de que Estados opacos, obscuros, onde prevalece o segredo, não são bons para a democracia, e como ideia de visibilidade pública, em que atores, governos e instituições devem tornar-se visíveis, acessíveis ao domínio público.

A transparência pública é mais que a disponibilidade de informações sobre assuntos de interesse público: nos diz *como e por que* as decisões são produzidas dentro de uma determinada instituição (DE FINE LICHT et al., 2014), envolve a capacidade dos cidadãos de participarem das decisões políticas, seguindo a premissa de que aqueles mais bem informados são mais capazes e aptos a participarem do jogo, prevê a prestação de contas e (em seu mais alto nível) a possibilidade de constrangimentos e sanções dos atores e instituições públicas ante a opinião pública (contempladas no conceito de *accountability* que vimos anteriormente) (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007).

Assim sendo, na transparência pública, os métodos de prestação de contas ou de comunicação pública devem esclarecer os papéis exercidos pelos agentes responsáveis pela execução de qualquer decisão relacionada à sociedade. Neste âmbito, faz-se tão importante quanto necessário ponderar que há duas variações relacionadas ao que se quer deixar inteligível e acessível. Meijer, Hart e Worthy (2015) partem da perspectiva de que temos que ver a transparência a partir de duas esferas, a política e a administrativa. A primeira está relacionada mais estritamente à democracia e ao Estado Constitucional, cujos argumentos incluem o direito de saber (*right to know*), a contribuição da transparência para uma democracia mais forte, e os sistemas de *freios e contrapesos*, enquanto a segunda, a administrativa, relaciona-se às questões de gerência e às práticas de “boa governança” (*good governance*). Nesta, a questão-chave é como e quando a transparência contribui para a competência executiva do governo.

Transparência política e transparência administrativa estão relacionadas: mecanismos de transparência que alimentam debates democráticos podem ter consequências para os debates sobre a administração do governo (HEALD; HOOD, 2006; ROBERTS, 2006) ao passo que o aumento da transparência administrativa pode

ter implicações políticas quando os processos administrativos aparentemente técnicos afetam o impacto ou a percepção das tomadas de decisões políticas ou a percepção sobre os líderes políticos (MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

Aqui, entendemos que estas duas variações da transparência consideradas pelos autores estão contempladas no conceito de transparência pública. Para nós, estas especificações são condições para que a transparência pública cumpra os seus requisitos. Mais especificamente, consideramos que duas espécies de transparência contribuem particularmente para o bom funcionamento da transparência pública: a transparência administrativa (ou governamental), já definida pelos autores, e a transparência fiscal (ou orçamentária), amparada no conceito mais amplo de transparência política proposto por Meijer, Hart e Worthy (2015). Trata-se das duas variações fundamentais que se referem ao que se quer mostrar ao público, ou seja, ao objeto da transparência, que pode ser de ordem *administrativa* ou *fiscal*. Ao considerarmos que a transparência deve garantir o acesso às e a compreensão dos cidadãos das informações sobre todas as atividades realizadas pelos gestores públicos (CRUZ et al., 2012), discorreremos sobre a chamada transparência administrativa ou governamental, parte integral das tentativas de se melhorar e aprimorar a governança do setor público. Já a transparência de ordem fiscal ou orçamentária, que diz respeito aos meios socialmente legítimos de se comunicar metas, resultados e objetivos do governo, através de orçamentos governamentais e demonstrações contábeis (ALT; LASSEN; ROSE, 2006; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

1.1.3.1 Transparência administrativa

Uma das variações da chamada *transparência pública* é de ordem *administrativa* e refere-se às informações relativas à organização e ao *modo de funcionamento do governo*. É a possibilidade de se acompanhar o que se passa dentro da administração pública e das instituições do setor público (MEIJER, 2013b; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007), materializada na oferta de informações sobre as práticas adotadas por instituições, políticos e gestores (SANTOS et al., 2013), processos administrativos, implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos (MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

Embora a transparência já seja considerada um conceito popular, só passou a receber a devida atenção do campo da administração pública a partir da década de 1990,

que começou a olhar sistemática e empiricamente para o que denominamos aqui transparência administrativa ou governamental (PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014), entendida como a abertura dos procedimentos governamentais que não estão prontamente visíveis àqueles que não estão diretamente envolvidos nas atividades do governo, a fim de demonstrar o funcionamento de uma instituição. Esta relação institucional - em que um ator é o objeto (monitorado) e o outro é o sujeito (monitora) da transparência - pode ser analisada em termos de regras, interações, poder, etc. Aqui, consideramos a administração pública como o objeto da transparência, cujo funcionamento é monitorado pelos cidadãos e por outras partes interessadas (*stakeholders*), como grupos de interesse e jornalistas (MEIJER, 2013b).

A transparência é continuamente reconstruída através dos processos sociais e políticos que permeiam as relações institucionais e os intercâmbios de informações. Estas construções político-sociais resultam em quadros legislativos (como as *Freedom of Information Act* nos Estados Unidos e no Reino Unido e Lei de Acesso à Informação no Brasil - Lei nº 12.527/2011), políticas de transparência (como as iniciativas *Open Data* e o próprio portal Transparência Brasil), além das demais práticas apoiadas e possibilitadas pela tecnologia (como as iniciativas *Data.gov*) (MEIJER, 2013b).

A transparência administrativa também engloba a chamada transparência proativa - quando a informação está disponível sem que o cidadão ou a parte interessada precise solicitá-la junto aos órgãos competentes. Exemplos de transparência governamental são informações explicativas sobre o processo de aprovação de leis. Os caminhos para a transparência governamental passam pela divulgação de atas de reuniões, pelo acesso aos registos governamentais e publicação de informações em *websites* do governo. Nesse formato, a transparência também se aplica aos processos eleitorais conduzidos pela administração, às audiências públicas e às comissões internas da administração (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

A informação é tornada disponível para aqueles que monitoram e dá visibilidade a funcionamentos, desempenhos e processos internos de atores e instituições. A transparência é a representação da realidade: decisões, ações e circunstâncias relevantes são documentadas de certa maneira e estes documentos formam a base para a posterior reconstrução destas decisões, ações e circunstâncias. Esta representação pode ser analisada em termos de precisão e completude, mas também deve ser considerada como uma construção sociopolítica da realidade, já que estes documentos foram criados para objetivos

específicos⁴² (MEIJER, 2009, p. 430).

Neste nível, espera-se que o Estado apresente claramente as ações que planejou realizar em relação às políticas públicas, como realizou e os resultados efetivamente alcançados, além do produto das suas ações.

A transparência na administração do governo passa também, como já mencionamos, pela transparência na comunicação do governo com os cidadãos⁴³. Um governo poroso, que torna público o significado das suas decisões, que se funda na lógica da bilateralidade e da reciprocidade exerce uma ação comunicativa equilibrada - que pressupõe o direito à informação fidedigna, que esteja à disposição do cidadão com finalidade de esclarecer os objetivos e as razões da decisão, por meio do emprego de uma linguagem apropriada, para que o destinatário possa recebê-la e interpretá-la, independente da solicitação (AMORIM, 2012). A eficiência e o equilíbrio desta comunicação entre governo e cidadãos estão atrelados a uma cultura de abertura na organização, a disponibilidade de recursos necessários, e a implementação de práticas de comunicação de duas vias (*two way communication*) (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007).

Fica claro, então, que a estrutura e a forma como o Estado fomenta a comunicação com o cidadão interessam para o fortalecimento da transparência. Contudo, a simples interação do governo com os cidadãos e as demais partes interessadas não é uma garantia de que haverá transparência nas ações institucionais. Para tanto, é preciso que a informação esteja disponível de maneira clara e em linguagem acessível para o cidadão comum.

O Estado deve fornecer informação - e o faz inclusive em formato aberto para permitir a sua reutilização - e manter canais de comunicação para que o usuário possa

⁴²Tradução própria: “Information is made available to the monitoring actor, thus making visible another actor’s internal workings or performance. Transparency is about a representation of reality: decisions, actions, and relevant circumstances are documented in a certain manner, and these documents form the basis for a subsequent reconstruction of these decisions, actions, and relevant circumstances. The representation can be analyzed in terms of accuracy and completeness but should also be regarded as a sociopolitical construction of reality, as the documents were created with specific goals in mind (cf. Stone 1997)”

⁴³Há estudos que buscam entender os fatores que interferem no modo de comunicação do Estado com a sociedade (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007), enquanto outros propõem modelos de transparência a serem adotados pelas organizações (MEIJER, 2013b). Na tentativa de propor um modelo para tornar as instituições governamentais mais transparentes, Fairbanks, Plowman e Rawlins (2007) identificaram as práticas e estruturas da transparência comunicacional e descobriram, a partir da percepção dos funcionários públicos, que fatores pessoais (como o medo da exposição), organizacionais (dinâmicas internas da agência) e relacionados a recursos (como tempo, *staff* e dinheiro) influenciam o nível de transparência das agências e organizações públicas.

encaminhar solicitações de esclarecimentos ou de informações complementares que sejam do seu interesse. Assim, a busca pelo equilíbrio da relação administrativa deve fazer parte da arquitetura da política de informação do governo. Se, por um lado, essa arquitetura deve viabilizar a comunicação bilateral que permite ao público instruir-se quanto aos assuntos do governo, por outro, deve estruturar seus meios, sua linguagem e seus conteúdos, já que a informação só é eficaz se o receptor for capaz de receber e interpretar a mensagem transmitida. Aos governos que buscam se aproximar da sociedade, está posto o desafio de se explicar e esclarecer, através da divulgação de suas razões, da abertura de seus registros e da prestação das informações solicitadas pela sociedade. Com os novos recursos comunicacionais, o administrado adquire a faculdade de questionar e interpelar os agentes do governo em uma verdadeira interlocução (AMORIM, 2012).

1.1.3.2 Transparência fiscal

A *transparência fiscal* significa a possibilidade do acompanhamento da execução orçamentária e das finanças públicas. Refere-se às informações relativas às receitas (arrecadação) e às despesas (gastos) do governo. É o ponto-chave da política fiscal por relacionar-se diretamente à contabilidade pública. No Brasil, os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme prescrito na Lei Complementar nº 101/2000, a União, os Estados e os Municípios estão obrigados a dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, “[a]os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (CARDOSO, 2000). Além disso, a transparência fiscal tem a finalidade de apresentar a origem dos fundos e a destinação do dinheiro público no contexto da ação pública por meio de documentos financeiros oficiais das autoridades políticas e de mecanismos de verificação externa de relatórios⁴⁴. É importante ainda que a transparência fiscal não se restrinja a tornar disponíveis apenas fatos presentes

⁴⁴Embora neste trabalho analisemos também alguns elementos da transparência administrativa, entender a transparência fiscal e sua materialização no contexto brasileiro é tarefa imprescindível a esta tese, cujo foco está sobretudo na análise da transparência fiscal do Poder Executivo brasileiro. O objetivo é sabermos o quão transparente é o Poder Executivo brasileiro quando comparado a dois dos países referências nesta área: Estados Unidos e Reino Unido.

praticados pela atual administração pública, mas também informações de períodos anteriores, a fim de possibilitar estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos governos e gestores.

Além de fornecer insumos aos cidadãos, este tipo de transparência merece atenção pois é o que mune os *policymakers* (tomadores de decisão, formuladores de políticas) de dados e informações para que tenham habilidade para analisar com precisão custos, benefícios, cortes e quaisquer mudanças concernentes à política fiscal (ADAM, 2015).

A transparência fiscal é a abertura ao público das estruturas e funções do governo, das intenções da política fiscal, das contas e das previsões do setor público. Envolve acesso rápido a informações confiáveis, compreensivas, precisas e inteligíveis (...) sobre as atividades governamentais – se tomadas dentro ou fora do setor governamental – de modo que tanto os eleitores quanto o mercado financeiro possam avaliar com precisão a posição financeira do governo e os verdadeiros custos e benefícios das atividades governamentais, incluindo suas implicações econômicas e sociais presentes e futuras (KOPITS; CRAIG, 1998, p. 1)⁴⁵⁴⁶.

Ao analisar quais meios têm sido adotados pela União Europeia para alcançar a transparência fiscal, a pesquisadora e economista Alexandra Adam (2015), por exemplo, também entende que há duas variações na transparência pública: a primeira diz respeito ao acesso à informação sobre os processos e procedimentos adotados e implementados pelo setor público - *transparência administrativa* -, e a segunda diz respeito ao acesso à informação gerada pelo setor público, proprietário da informação – *transparência fiscal*.

Embora esta especificação da transparência pública seja mais contemplada nas áreas da contabilidade, economia e administração pública, sua importância e implicações para a política e para a democracia são fundamentais, haja vista que a transparência fiscal facilita o monitoramento do governo pelos cidadãos (CARLITZ,

⁴⁵Tradução própria: “Fiscal transparency is defined in this paper as openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities—whether undertaken inside or outside the government sector— so that the electorate and financial markets can accurately assess the government’s financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications”.

⁴⁶O paper *Transparency in government operations*, de autoria de Kopits e Craig, escrito em 1998, merece destaque por ser o primeiro a tentar avançar sobre as reais implicações da transparência fiscal para além do âmbito econômico, abordagem recorrente até então. Os autores tratam da importância da transparência fiscal nas ações governamentais e examinam qual o papel do FMI em promover a transparência nas operações governamentais.

2013). A eficiência deste tipo de transparência está atrelada ao desenvolvimento, implementação e atuação das instituições orçamentárias de determinado país - agências de controle e órgãos de supervisão, como as chamadas *Supreme Audit Institutions*, ou, no caso do Brasil, o Tribunal de Contas da União -. A estas instituições, cabe analisar e aprovar o orçamento, as emendas ao orçamento, etc.

Mesmo que as definições de transparência fiscal variem, há, de certo modo, determinado consenso sobre seu significado (PETRIE, 2003; WEHNER; DE RENZIO, 2013), resumido sucintamente pela OECD (2002, p. 7) como “a completa abertura de toda a informação fiscal relevante de uma maneira oportuna e sistemática”.

A lógica daqueles que defendem a transparência fiscal é a de que quanto mais transparência fiscal, melhores serão os arranjos da governança econômica e o funcionamento da administração pública. Sob este último aspecto, entende-se que para contribuir para uma “boa governança” a transparência fiscal deve preencher alguns requisitos ou apresentar determinadas dimensões (CARLITZ, 2013). O provimento de informações confiáveis sobre a política fiscal, as previsões e as intenções do governo; a publicação de documentos orçamentais compreensivos e abrangentes, que contenham tanto as contas já classificadas pela administração pública quanto as estimativas das atividades para-fiscais realizadas fora do governo; aspectos comportamentais, incluindo as regras sobre conflitos de interesses para funcionários públicos eleitos e nomeados, a liberdade de se requisitar informações, a abertura das práticas de contratação para o setor público, o código de conduta para os funcionários e a publicação de auditorias de desempenho são, segundo Kopits e Craig (1998), alguns dos requisitos que associam a transparência fiscal à implementação exitosa da boa governança.

Alt e Lassen (2006) também ressaltam a importância de os documentos orçamentais estarem postos de maneira compreensiva e afirmam que a transparência não depende apenas da liberação da informação. Em outros termos, assim como nas outras formas de transparência, é preciso haver um compromisso com a linguagem, que deve ser sempre compreensível e não arbitrária, partilhar de significados claros e inequívocos. Além disso, o processamento de um número maior de informações e documentos, segundo os autores, facilita a abertura e o monitoramento por parte dos cidadãos. Outro aspecto é a possibilidade de a informação ser verificada de maneira independente – o que tem se mostrado uma característica fundamental para tornar a comunicação mais persuasiva e de maior credibilidade, aumentando, por conseguinte, a transparência fiscal (ALT; LASSEN, 2006).

Os autores analisaram a qualidade da transparência fiscal em 19 países a partir de 11 variáveis baseadas no questionário da OECD (2001) *Best Practices for Budget Transparency* para entenderem como devem ser os procedimentos para a elaboração dos relatórios de transparência orçamentária (que diz respeito mais especificamente aos processos orçamentários e às alocações do dinheiro público). Alt e Lassen (2006), então, reafirmam que o processo orçamentário transparente é aquele que fornece informações claras em todos os aspectos da política fiscal do governo:

Orçamentos que incluem contas numerosas e específicas e que não conseguem consolidar toda a atividade fiscal em resultados não são transparentes. Orçamentos que estão facilmente disponíveis para o público e para os participantes no processo de formulação de políticas, e que apresentam informações consolidadas, são transparentes (POTERBA; HAGEN, 1999, *apud* ALT; LASSEN, 2006, p. 1406)⁴⁷

É importante ressaltar que embora seja difícil medir a efetividade da transparência fiscal, há uma tentativa de se mensurar objetivamente seus aspectos (WEHNER; DE RENZIO, 2013), como a qualidade dos dados orçamentários à disposição dos cidadãos. Este tem sido o foco de pesquisas realizadas ao longo da última década, momento em que alguns estudos passaram a se dedicar à avaliação sistemática da transparência fiscal através do desenvolvimento de instrumentos metodológicos que buscam: a) medir a abertura fiscal de determinados países⁴⁸ (ADAM, 2015; ALT; LASSEN; ROSE, 2006; CAROLINI, 2012; DENG; PENG; WANG, 2013; HEALD, 2003; RENZIO; MILLS, 2015; WEHNER; DE RENZIO, 2013); b) identificar os fatores que propiciam a transparência fiscal, de um lado, e a consequência desta transparência para a esfera política, administração pública e cidadãos, de outro. Nesta leva, alguns trabalhos buscaram analisar a relação entre os sistemas fiscais dos países e a qualidade da sua governança (CARLITZ, 2013).

Outra tentativa de sistematizar os modos de transparência fiscal e examinar sua estrutura pode ser vista no trabalho de Heald (2003), que busca diagnosticar os critérios de avaliação que determinam os níveis de transparência fiscal atribuídos a regimes fiscais. Mais especificamente, o autor examina a performance do Reino Unido em relação às melhores práticas internacionais que têm emergido, tanto no que se refere às

⁴⁷Tradução própria: “Budgets that include numerous special accounts and that fail to consolidate all fiscal activity into a single ‘bottom line’ measure are not transparent. Budgets that are easily available to the public and to participants in the policymaking process, and that do present consolidated information, are transparent”.

⁴⁸Alguns organismos (órgãos) internacionais também desenvolveram trabalhos neste mesmo sentido, a exemplo do FMI e do IBP, como veremos mais adiante.

despesas públicas quanto à tributação. O autor concluiu que, pelos padrões internacionais, a transparência do Reino Unido àquela época devia ser considerada alta, mas que, no entanto, havia um *gap* entre a retórica do país e sua prática, indicando uma divergência entre o que o autor chama de transparência nominal e efetiva. Isso foi evidenciado por algumas falhas, por parte do governo, como: a) as mudanças frequentes nas definições dos gastos públicos; b) a não publicação de análises importantes; c) a constatação de que há recursos “fora do balanço”; d) certa passividade por parte do governo e, ainda, e) a falta de lisura sobre a política fiscal (HEALD, 2003).

Na tentativa de compreender os fatores que corroboram para a transparência fiscal, Alt, Lassen e Rose (2006) analisaram a evolução dos processos de transparência orçamentária nos EUA e concluíram que esta transparência é afetada por dinâmicas políticas, bem como condições fiscais precedentes⁴⁹.

Ao mesmo tempo, estudos têm sido desenvolvidos com o objetivo de entender de que maneira as políticas fiscais dos governos são afetadas pela transparência fiscal ou, em outras palavras, as *consequências* da transparência fiscal (ALT; LASSEN, 2006; CARLITZ, 2013; CAROLINI, 2012; DENG; PENG; WANG, 2013; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007)⁵⁰. Estes estudos mostram também que um elevado nível de transparência pode aumentar a credibilidade fiscal de um país, oferecendo-lhe estabilidade econômica e financeira em nível mundial (ADAM, 2015; INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2014). Trata-se, portanto, de uma condição necessária para o êxito e a solidez da política econômica:

A transparência fiscal (...) não apenas facilita a conquista dos objetivos fundamentais da política macroeconômica, mas também aumenta a produtividade da despesa pública. De modo mais geral, a transparência, ao aumentar a confiança que a população deposita no

⁴⁹Ainda neste sentido, uma pesquisa desenvolvida por Wehner e de Renzio em 2013 buscou avaliar quais os fatores políticos que determinam a transparência fiscal. Os autores partem do pressuposto de que há duas importantes fontes de demanda interna para a abertura do orçamento: cidadãos e legisladores. O resultado da comparação investigativa que analisou dados orçamentários de 85 países sugere que eleições livres e justas têm um efeito significativo direto na abertura orçamentária, e que estes fatores minimizam o efeito adverso sobre a transparência fiscal, que é o da dependência das receitas e dos recursos naturais. Wehner e Renzio (2013) também concluem que a competição partidária nas legislaturas democraticamente eleitas está associada a níveis mais elevados de abertura orçamentária.

⁵⁰No rol dos trabalhos que buscaram avaliar os impactos da transparência fiscal, Carlitz (2013) avalia se as iniciativas de transparência fiscal e *accountability* (TAIs), cumprem com os objetivos que prometem e analisa seus impactos; Piotrowski e Van Ryzin (2007) descobriram que os indivíduos que mais confiam nas autoridades locais são os que menos demandam transparência fiscal. Há, ainda, pesquisas que revelam que o aumento da transparência fiscal está associado a melhoras dos resultados orçamentais (desempenho fiscal), diminuição dos custos de financiamentos e menor contabilidade criativa (manipulação da realidade patrimonial da entidade) por parte dos governos.

governo, tem um efeito salutar sobre a sociedade e a economia⁵¹ (KOPITS; CRAIG, 1998, p. 2).

Além dos benefícios estritamente relacionados a resultados econômicos, há os ganhos políticos - que mais nos interessam aqui - relacionados à própria governança, como, por exemplo, a relação entre o aumento da transparência fiscal e a diminuição da corrupção (KOLSTAD; WIIG, 2009; LINDSTEDT; NAURIN, 2010; MAKINWA, 2013; PARK; BLENKINSOPP, 2011; STURGES, 2004; VIEIRA, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). E não apenas isso: a abertura das informações fiscais de maneira compreensível pode ser um modo de proporcionar aos eleitores embasamento para julgarem a performance do governo (WEHNER; DE RENZIO, 2013).

Para Kopits e Craig (1998), o fato de a transparência fiscal levar à accountability governamental – ao passo que, de maneira inversa, os requisitos legais de prestação de contas podem levar a práticas de transparência – e à credibilidade faz com que os efeitos benéficos se reflitam tanto nos baixos riscos ao mercado financeiro quanto no maior apoio do eleitorado bem informado às políticas governamentais. Ao assumirmos, então, que a transparência fiscal é um direito do cidadão, podemos atribuir a falta dela à tentativa do governo de escapar do escrutínio público, sobretudo em momentos de disputas eleitorais, haja vista que governos dependem dos eleitores e do mercado financeiro para obter votos e apoio financeiro, respectivamente (KOPITS; CRAIG, 1998).

Em suma, a transparência fiscal deve se concentrar em revelar os detalhes de contratos públicos, apresentar os impactos da despesa pública (mostrar como as agências realmente estão utilizando os recursos disponíveis, com que objetivo). De acordo com o FMI (2012), a transparência fiscal implica “a abertura, ao público, do governo, das atividades fiscais, das estruturas e funções do governo que determinam as políticas fiscais e seus resultados”. Como já frisamos, é preciso que os dados sobre os gastos públicos estejam de fato acessíveis ao público (Fox, 2007). E é nesta questão – disposição dos dados – que surgem algumas ressalvas nos argumentos a favor da transparência.

⁵¹Tradução própria: Fiscal transparency (...) not only facilitates the achievement of the basic macroeconomic policy objectives, but also increases the productivity of public expenditure. More generally, transparency, by increasing the trust that the population reposes in the government, has a salutary effect on society and the economy.

Alguns autores chamam a atenção para os possíveis limites da transparência fiscal (HEALD, 2003; KOLSTAD; WIIG, 2009). É importante reconhecer, por exemplo, que a divulgação sistemática das informações geradas pelo governo pode envolver custos, especialmente quando há necessidade de se desenvolver ou aprimorar sistemas de informação e práticas de prestação desta informação: os custos para transformar uma cultura de segredo em uma cultura de transparência podem ser significativamente grandes (BRIGHT et al., 2015; KOPITS; CRAIG, 1998). De maneira geral, o Estado tem tentado responder às demandas por transparência fiscal através da criação dos *websites*, mas além da questão dos custos, em muitos casos os *websites* parecem ter sido feitos para *experts* e não para cidadãos comuns – o que nos levaria de volta ao debate sobre a qualidade das informações e ao argumento levantado na seção anterior que defende que dados abertos não são sinônimo de transparência.

Por último e não menos importante, ainda sobre os limites da transparência fiscal, Carlitz (2013) chama a atenção a um tema muito pertinente, sobretudo no contexto político brasileiro atual: no que tange aos orçamentos governamentais, a transparência fiscal pode criar incentivos para que os governos falsifiquem, forjem informações sobre o orçamento. Por esta razão, a credibilidade orçamentaria é um desafio significativo em muitos países em desenvolvimento.

Em suma, deve haver cautela, pois a transparência fiscal pode interferir na percepção dos cidadãos (eleitores) sobre as atividades econômicas do governo. Não obstante, quando o balanço orçamentário é divulgado e as metas fiscais não são atingidas, ou seja, o balanço divulgado não condiz com a perspectiva do mercado financeiro, por exemplo, a reação negativa do mercado e de grupos de interesse - como têm acontecido com o Brasil desde 2015, quando o país teve, inicialmente, sua nota rebaixada por duas agências internacionais⁵² – pode gerar desconforto político, diminuir a confiança do mercado e dos investidores, além de interferir no índice de aprovação e satisfação do cidadão em relação à gestão governamental. Ainda assim, embora alguns autores reconheçam pontuais “desvantagens” causadas pela transparência fiscal, sabe-se

⁵²Em outubro de 2015, a agência *Fitch Ratings* rebaixou a nota do Brasil de BBB para BBB-. O rebaixamento, segundo a própria agência, reflete o crescente peso da dívida do governo do Brasil, o aumento dos desafios para a consolidação fiscal e a piora do cenário para o crescimento econômico. Em setembro do mesmo ano (10 dias após o governo brasileiro prever déficit primário na proposta orçamentária de 2016), a agência *Standard & Poor's* retirou o selo de bom pagador do Brasil. O grau de investimento é um selo de qualidade que informa aos investidores sobre os riscos de calotes. Em 2016 episódios como estes voltaram a acontecer. Fonte: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/fitch-rebaixa-nota-do-brasil-mas-pais-segue-com-grau-de-investimento.html> Acesso em 11 de novembro de 2015.

que muito pior seriam as práticas políticas na falta dela: quando colocamos na balança os prós e contras, vemos que há uma concordância geral e significativa entre os pesquisadores da área sobre a importância de se publicar informações e o desejo de práticas orçamentais transparentes (PETRIE, 2003). Trata-se de uma obrigação moral do governo com seus cidadãos, de ser transparente sobre o modo como utiliza o dinheiro público.

Podemos, para resumir, afirmar que é notável que o conceito de transparência fiscal tenha se firmado ao longo dos últimos dez anos entre os pesquisadores da administração pública, economia, contabilidade e ciência política de modo que se pode dizer que há uma ideia comum entre os pesquisadores sobre a importância da transparência fiscal para o aprimoramento de práticas democráticas e fortalecimento da esfera da cidadania (FILGUEIRAS, 2011; GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015; SILVA, 2009). Desde a definição de Kopis e Crapis (1998), mais voltada ao mercado financeiro, mas também considerando as práticas da transparência fiscal para o aprimoramento da *good governance*, passando por um momento em que a transparência fiscal tornou-se crescente objeto de interesse dos pesquisadores da área de administração pública e governança (ALT; LASSEN, 2006; ALT; LASSEN; ROSE, 2006), até o presente momento (ADAM, 2015; CAROLINI, 2012; DENG; PENG; WANG, 2013; RENZIO; WEHNER, 2015; WEHNER; DE RENZIO, 2013), o conceito de transparência fiscal tem se consolidado e hoje é considerado dimensão essencial para governos abertos, responsivos e democráticos.

1.1.4 Caracterizando a transparência

O limiar da transparência não é tão claro. Vemos, de maneira cada vez mais recorrente na bibliografia, uma discussão que versa sobre até que ponto deve haver transparência sobre os processos e as relações do governo. Alguns pesquisadores, como Heald (2003) chamam a atenção para o fato de que muita transparência pode reduzir a eficiência e a eficácia da máquina administrativa, tornando mais lentos determinados processos. É preciso, portanto, cautela para se levar em conta todos os aspectos que permeiam e acabam por caracterizar e justificar a transparência:

Seria no mínimo esquisito sugerir que muita transparência não é necessariamente benéfica para a democracia. (...) a transparência proporciona oportunidade de uma comunicação direta entre os cidadãos e o Estado, dá aos cidadãos a oportunidade de saberem o que

o Estado tem feito, como tem agido em seu nome, e ainda dá a chance para que sejam tomadas decisões mais bem informadas sobre nossa educação, saúde e emprego. Mas será que a transparência é mesmo este tônico político todo-poderoso como se supõe? Em que medida não seria a transparência simplesmente uma maneira de retardar tomadas de decisão difíceis? A transparência aumenta ou diminui a confiança dos cidadãos? E quais são as repercussões inesperadas da transparência? (MOORE, 2011, p. 506)⁵³

Hood (2001) indaga quem, afinal - à exceção daqueles culpados que têm segredo para esconder e interesses particulares para proteger - haveria de ser contra a transparência. Há, de fato, sentido neste adendo. Quando funcionários públicos e políticos com funções de governo sentem haver grande exposição de suas atividades, pressionam para restringir o montante de informações abertas. Além disso, têm o hábito de não considerar a informação pública como um bem que pertence ao cidadão e supõem que os cidadãos vão entender a informação de maneira equivocada, optando, muitas vezes, por não divulgá-la (MEIJER, 2013b). O sigilo que resulta desta dinâmica dá a oportunidade para que prevaleçam influências, interesses pessoais e antirrepublicanos, como corrupção e suborno (STIGLITZ, 1999)⁵⁴.

A premissa é a de que toda a informação governamental deve ser pública, mas a resposta à pergunta de Hood (2001) passa pela compreensão de que nem tudo *pode* ser transparente. Até o argumento que defende que o segredo não é ético e é maléfico à democracia reconhece que em alguns momentos o segredo é essencial para a governança (FENSTER, 2015). Exemplos do que pode (e deve) ser mantido na esfera do privado variam entre assuntos domésticos, correspondência privada, relações cliente-advogado, e assim por diante (KERCKHOVE, 2015). Mesmo na administração pública, há setores mais ou menos transparentes (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015), e assim deve ser. Há, inclusive, informações solicitadas através das Leis de Acesso à Informação (*Freedom of Information Acts*), tanto no Brasil como em diversos outros países, que simplesmente não podem ser divulgadas. Estas circunstâncias em que o

⁵³Tradução própria: “It would be odd to suggest that greater transparency is not a democratic benefit. (...) it provides the opportunity for more direct communication between citizens and the state, greater awareness of what the government is doing in our name, and the chance to make more informed decisions about our education, health and employment. But is transparency the all-powerful political tonic it has been touted as? How much is transparency simply a way of putting off making difficult decisions? Does transparency increase or decrease trust? And what are the unexpected repercussions of transparency?”

⁵⁴Para Stiglitz, o segredo é a antítese dos valores democráticos e o alicerce da corrupção, que mina a confiança dos cidadãos em muito dos governos democráticos do mundo. Tradução própria: “Secrecy is the bedrock of this persistent form of corruption, which undermines confidence in democratic governments in so much of the world” (STIGLITZ, 1999).

sigilo é justificado devem estar previstas e especificadas na própria lei⁵⁵ (BOVENS, 2002; HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015; PRAT, 2006).

Quando nos perguntamos sobre *o quê* não deve estar submetido à discricionariedade de autoridades ou funcionários, a resposta é: informações, dados, relatórios e planilhas cuja abertura corrobore para a construção de um Estado menos opaco e mais responsivo. Nem todas as informações sobre o Estado, seu funcionamento, ou por ele produzidas, devem ser reveladas: ou por serem simplesmente irrelevantes ao público, outras por conterem elementos que, quando mostrados, atrapalham o - ou são prejudiciais ao - funcionamento do próprio Estado (HEALD, 2003; KOPITS; CRAIG, 1998; SILVA, 2009). Como bem afirma Silva (2009), do mesmo modo que há hoje um consenso quanto à importância de relações mais transparentes, há também certa aceitação dos casos em que o segredo se justifica, como a questão do direito à privacidade, em que informações pessoais sobre determinados indivíduos são divulgadas mas não são necessariamente de interesse público, ou informações de Estado:

Por exemplo, determinadas informações de Estado têm caráter confidencial e o seu vazamento pode colocar em risco a segurança nacional ou pode gerar distúrbios e situações de pânico. Em outros campos, a publicização de determinados dados governamentais sobre a política econômica pode privilegiar determinados agentes, empresas ou especuladores financeiros, o que justificaria a prevalência do segredo em prol do interesse coletivo (SILVA, 2009, p. 115).

Além dos aspectos considerados por Silva (2009), há ainda o argumento do custo da divulgação para o Estado (BRIGHT et al., 2015; ETZIONI, 2010), que precisa investir tanto na contratação de pessoal qualificado para tratar e divulgar a informação, quanto em tecnologia, através de equipamentos e programas eficientes.

Há ainda questões sobre confidencialidade que não podem ser respondidas sem causar o mínimo de prejuízo ao posicionamento do governo como negociador (HEALD, 2003). Na mesma linha, Kopits e Craig (1998) argumentam que ao levarmos em conta as políticas fiscais, as tomadas de decisões devem, de maneira geral, sempre ser anunciadas publicamente, a não ser que se trate de um componente específico de um

⁵⁵“Parafrazeando Hannah Arendt, os direitos criam uma opacidade saudável, sob a qual uma pessoa pode se esconder e viver, e que através dela vive a sua própria intimidade. Mais do que isso, esta é a maneira pela qual as ações públicas se tornam públicas (quando, de que forma, por meio de que tipo de imagens etc.), o que é, em si mesmo, não é uma questão transparente” (URBINATI, 2013, p. 13).

pacote mais amplo de políticas que ainda não esteja pronto para ser divulgado⁵⁶. Neste caso, a discussão gira em torno de *quando* (qual o melhor momento em que) a informação deve ser tornada pública.

1.1.4.1 Transparência como fim ou processo: o momento da transparência

Há duas distinções básicas no que diz respeito ao momento de divulgação da informação: durante os processos de decisão ou após as decisões terem sido tomadas. Este é o debate sobre a transparência como *fim* ou como *processo* (DE FINE LICHT et al., 2014; HEALD, 2006; LOURENÇO, 2015; MANSBRIDGE, 2009; MEIJER, 2013b; MICHENER, 2015a).

A nomenclatura varia entre os autores que optam por fazer tal distinção. Heald (2006), por exemplo, considera a transparência como evento em contraposição a transparência como processo para enfatizar que a transparência se refere tanto ao que o governo alcançou em termos de *inputs* e *outputs* (ou seja, a performance do governo), quanto ao modo como os resultados foram alcançados em termos de processos (ou seja, ao funcionamento do governo no que tange aos aspectos processuais e operacionais)⁵⁷. Segundo o autor, a transparência se refere aos aspectos da organização governamental como ações, decisões, circunstâncias relevantes, responsabilidades e assim por diante.

A mesma distinção foi sugerida também por Jane Mansbridge (2009) e depois adotadas por De Fine Licht et al. (2014), que denominaram *transparência no processo* (*Transparency in process*) e *transparência como justificativa* (*Transparency in rationale*). A última refere-se às informações que dão substrato às tomadas de decisões, é a publicidade das razões que embasaram decisões já tomadas. Esta transparência é voltada para uma audiência externa, que não participou do processo de tomada de decisão. Exemplos podem ser decisões governamentais que são tornadas públicas aos cidadãos que serão afetados por elas. A abertura das informações após as decisões governamentais possibilita a avaliação daqueles que não fizeram parte do processo. A

⁵⁶Há circunstâncias em que o atraso na divulgação da informação se justifica. Um bom exemplo, citado pelos autores, é o anúncio prematuro da implementação de novos impostos. Outro exemplo é a decisão de se fazer cortes significativos em salários de funcionário (no momento em que o pré-projeto orçamentário é anunciado) antes de haver uma reunião com os trabalhadores. Em ambos os casos, estas revelações podem enfraquecer o posicionamento do governo e seu poder de negociação, mostrando que a transparência também pode implicar em riscos ao tornar ineficaz um instrumento de política específico.

⁵⁷O autor considera ainda a transparência nominal, em contraposição à ideia de transparência efetiva, e a transparência em retrospectiva, que contrapõe a transparência em tempo real.

transparência como fim inclui ainda as leis de acesso à informação e as regulações de dados abertos (MICHENER, 2015b).

Já a transparência do processo compreende a disposição das informações que servirão de embasamento e subsidio para as discussões das políticas públicas em questão, refere-se às informações sobre as ações do momento presente, negociações e votações que acontecem durante o processo de tomada de decisões ou são definidas logo após o processo deliberativo.

(...) entendemos que políticas públicas, principalmente as que envolvem grandes projetos e programas, precisem ser discutidas em um processo de **deliberação pública**, antes de serem implementadas. Mas entendemos também que as autoridades eleitas, gestores nomeados e funcionários envolvidos tenham que dar **explicações públicas** sobre suas decisões, ações e práticas sempre que forem solicitados a tanto, mesmo que sejam depois da ação praticada (...). A avaliação pública, como parte do processo de produção de boas decisões políticas, nos parece inquestionável na maioria dos casos de produção de decisão política, mas a revisão pública a posteriori, por meio da qual outros órgãos do Estado e os próprios cidadãos podem realizar uma avaliação das decisões tomadas, com possibilidade, inclusive de desaprovação das políticas adotadas e das decisões tomadas, além da responsabilização dos envolvidos, é fundamental para a democracia (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p. 11–12)

Na transparência do processo as informações devem estar disponíveis em tempo real, o que é possível sobretudo graças à internet, onde os dados são oferecidos de maneira contínua ou logo após a ação ter ocorrido (DE FINE LICHT et al., 2014; LOURENÇO, 2015). Como exemplo, podemos citar consultas públicas (GALVÃO, 2015) e orçamentos participativos *online* (SAMPAIO, 2014).

Esta transparência se refere ao grau de abertura sobre os passos que são dados até se tomar uma decisão e as razões por trás das decisões tomadas. A divulgação das informações sobre políticas antes da implementação destas políticas permite que aqueles por elas afetados tomem conhecimento do modo como serão afetados, de quais são suas implicações, etc.

1.1.4.2 Transparência: proativa vs. Sob demanda

Na tentativa de se caracterizar a transparência pública, é preciso também especificar o modo como a informação é oferecida: se a informação já estiver acessível (no *website* de determinada instituição, por exemplo), ela pode gerar a chamada transparência *proativa*, se a informação precisa ser solicitada aos órgãos da

administração pública por cidadãos, organizações e partes interessadas que têm, em muitos países, o direito de obter informações governamentais, tem-se, como resultado da divulgação das informações solicitadas, a transparência *sob demanda* (FOX, 2007; HEALD, 2006).

Na transparência proativa a informação deve estar acessível ao cidadão sem que este precise solicitá-la, são informações sobre as atividades e a performance do governo⁵⁸. Enquanto a transparência sob demanda está amparada, no Brasil, na Lei de Acesso à Informação e, em outros países, nas *Freedom of Information Acts*, e diz respeito ao compromisso institucional em responder às informações específicas ou documentos que são requeridos pelo cidadão (tais documentos não estariam disponíveis aos cidadãos por outros meios, que não as leis de acesso ou *freedom-of-information laws*) (FOX, 2007; FUNG, 2013; RUIJER; MEIJER, 2016; VILLENEUVE, 2014).

1.1.4.3 Transparência produzida por quem e para quem

A caracterização da transparência passa ainda por questões como: quem produz a informação que deve estar disponível (governo, jornalistas); a quem pertence a informação divulgada (governo, cidadãos); para quem ela se destina (cidadãos, grupos de interesse), as características e limitações deste público e assim por diante.

Na discussão sobre *quem detém a informação*, a quem ela pertence, disputam governos e público. Entendemos que as informações de interesse público pertencem ao público, aos cidadãos, e são destinadas a eles (STIGLITZ, 1999). Os governos são responsáveis por produzir a informação, que é pública e, portanto, do público. No entanto, é preciso considerar nesta equação que em muitos casos em que escândalos são revelados a partir da interpretação e cruzamento de dados disponíveis pelo próprio Estado, quem destrincha e esmiúça a informação são os atores do campo do jornalismo⁵⁹.

O jornalismo, portanto, é o “agente da transparência” (MARSH, 2011), intervém ao produzir as revelações sobre aqueles dados oriundos do Estado, funcionando também

⁵⁸Muitas vezes a transparência proativa é a transparência das informações sobre a abertura do próprio processo de transparência, por isso alguns autores chamam “transparência da transparência”, como Villeneuve (2014) e Fung (2013).

⁵⁹Não apenas atores do campo do jornalismo destrinçam as informações. Embora haja outros atores importantes como ministério público, juízes, policiais, comissões parlamentares de inquéritos, tribunais de contas e auditores independentes, o foco desta argumentação será no jornalismo. É por intermédio do jornalismo que as informações esmiuçadas por estes outros atores adentram a esfera de visibilidade pública.

como intermediador entre o Estado e os cidadãos. Jornais impressos, sites de notícias, radio-jornalismo e jornalismo televisivo: o jornalismo em suas mais variadas formas detém a capacidade de convocar e atingir o grande público em torno de assuntos de grande importância e interesse. Mais especificamente, é isto o que caracteriza o chamado *jornalismo investigativo*, que se dedica a descobrir casos, fazer revelações. Para Marsh (2011), o jornalista muitas vezes se coloca como se tivesse um dever moral para com a sociedade, que deve e tem o direito de saber sobre o que ele tem a lhe dizer, revelar, informar sobre erros, crimes, desvios, etc.

A crítica sobre este papel do jornalismo argumenta que aos cidadãos não resta outra alternativa que não confiar nos intermediários (jornalistas e *experts*) que são atores importantes para fazer a transparência de fato “funcionar” (ETZIONI, 2010). Esta colocação, no entanto, faria sentido se considerássemos que o Estado oferece apenas dados abertos e em estado bruto, incompreensíveis e descontextualizados (FENSTER, 2015). Neste caso, de fato, não restaria aos cidadãos outra alternativa que não confiar nos intermediários. Mas o Estado não pode tornar disponíveis apenas informações deste tipo e os cidadãos não podem contar apenas com a intermediação do jornalismo para saberem o que se passa na esfera política.

Aqui, falamos de informações produzidas pelo Estado de maneira clara, em linguagem inteligível, compreensível e acessível ao cidadão, onde se prescinde a mediação do campo do jornalismo, mas é necessário que o cidadão busque a informação: queira saber sobre gastos do governo, atividades de parlamentares e tomadas de decisões. É preciso, por exemplo, que o cidadão acesse o *website* de determinado poder para obter as informações que já estarão lá prontas para serem consumidas. Consideramos o jornalismo importante, sim, sobretudo pelo papel que exerce na condução da informação, em escarafunchar o Estado e levar aos cidadãos os resultados destas buscas, mas entendemos que o Estado deve prover as informações e os cidadãos devem ter acesso a elas sem contar com esta intermediação.

A produção e publicização de informações qualificadas para os cidadãos é uma das regras fundamentais para governos transparentes, mas esta construção da transparência governamental implica ainda outras questões, já mencionadas aqui, que envolvem o jogo político e administrativo: até que ponto os governos devem se expor. Bobbio (1997), por exemplo, pergunta quão expostas ao público devem estar as ações para possam ser consideradas “sob o olhar” dos cidadãos (BOBBIO, 1997; URBINATI, 2013).

O excesso de *exposição* opõe-se à ideia da *privacidade*. Nas circunstâncias em que a transparência entra em conflito com valores como confidencialidade e privacidade, o embate está na ideia de transparência como ampla e irrestrita divulgação. A privacidade consiste em um direito do cidadão que deve ser respeitado e vai até onde começa o que é de interesse público. Assim, é privado o que representa a esfera da intimidade e não tem razão pública, argumento, para ser divulgado (HEALD, 2003).

Quando falamos em privacidade e vigilância, referimo-nos às informações do Estado que estão disponíveis aos cidadãos, para que eles estejam aptos a monitorar o próprio Estado. Mas há também o vetor cuja direção vai no sentido contrário, qual seja, das informações sobre os cidadãos que estão disponíveis ao Estado. Consideramos tanto o cidadão como ator que monitora e vigia o Estado (*downwards transparency*), quanto o Estado como aquele que vigia e monitora os cidadãos (*upwards transparency*) (FOX, 2007). Soma-se a esta discussão os debates que giram em torno da privacidade dos próprios agentes do Estado, que têm salários divulgados, são expostos e monitorados⁶⁰. Muitas das informações privadas sobre estas pessoas, que não dizem respeito necessariamente às suas funções públicas, são igualmente divulgadas.

A depender da circunstância, a transparência pode ser uma outra palavra para vigilância, que permite que os atores do Estado monitorem os cidadãos, os acompanhem (FOX, 2007). É o que Kerckhove (2015) chama de “*nonopticon*”: ao contrário do panóptico - em que todos os presos sabem que podem ser observados a partir de qualquer ponto a qualquer hora -, na vigilância feita pelo Estado, aqueles que são objeto de vigilância nunca sabem se estão ou não sendo vigiados, por quem, nem como. Os termos da vigilância são desconhecidos.

Esta vigilância do “não panóptico”, é claro, dá aos vigiados a sensação de falta de privacidade, que ocorre quando são divulgadas informações excedentes, particulares e que vão além do interesse do monitoramento da coisa pública. Para se saber quais as informações que devem ou não ser divulgadas, é preciso perguntar se a informação atende aos interesses da cidadania. Informações relevantes democraticamente são aquelas que fortalecem a esfera da cidadania. É esse o aspecto que deve prevalecer (FUNG, 2013). No processo democrático, a vigilância positiva é aquela que prevê o

⁶⁰Quando se trata da privacidade dos funcionários públicos, é interessante notar que entre determinados países existem diferenças substanciais norteadas pela cultura política: enquanto o governo dos EUA publica os salários de todos os funcionários públicos, rendimento e desempenho, esta prática é impensável em muitos outros países, como por exemplo a Holanda (Meijer, Hart, and Worthy 2015). São fatores como a história e as circunstâncias (inclusive tecnológicas) que irão influenciar o que é ou não tornado público em determinado país (MEIJER, 2013b).

monitoramento e fiscalização da coisa pública, é a vigilância que contribui para a boa governança e está prevista nos processos de *accountability* (HEALD, 2003).

Neste leque do que deve ou não ser tornado público, estão excluídas, naturalmente, aquelas informações cuja divulgação põem em risco a segurança pública e privada ou são prejudiciais ao Estado e aos cidadãos. O sigilo e confidencialidade deste tipo de informação é respaldado em leis e sua divulgação consiste em um problema que os defensores da transparência têm de lidar: os vazamentos de informação sigilosas. É o que Hood (HOOD, 2011) chama de “Transparência do vazamento”⁶¹, que significa revelar informações oficiais e legalmente classificadas como privadas.

Transparência para quem

O cenário que tentamos esboçar até aqui pretende mostrar que a construção da transparência governamental passa pelas relações de poder (MEIJER, 2013b). Informação é poder e, nesta lógica, quem tem informação, tem poder. Mas quem tem a informação? Podemos assumir que: (1) o Estado tem o poder da informação (dados sobre os cidadãos); e (2) o cidadão tem o poder da informação que o auxiliará a melhor escolher os representantes que irá eleger.

Há uma expectativa de que aqueles atores para os quais nós emprestamos o nosso poder (os representantes, através do voto, se consideramos as democracias representativas) nos deem alguma contrapartida, uma resposta, uma satisfação. Estas respostas e satisfações estão nas prestações de contas, por exemplo. Mas na equação do que é divulgado e do que é coletado, o poder do governo de coletar e armazenar dados e informações – especialmente dados pessoais sobre todos nós, cidadãos comuns – nunca foi tão grande, e a taxa de coleta provavelmente excede a taxa do que é aberto e divulgado (MARSH, 2011). Em contrapartida, os governos precisam munir os cidadãos de informação e torná-los aptos a fiscalizarem o próprio governo. Acompanhamos

⁶¹Em *From FOI World to WikiLeaks World: A New Chapter in the Transparency Story?*, Christopher Hood (2011) compara a transparência produzida pelo *Wikileaks* com a transparência produzida pelas Leis de Acesso à Informação (FOI em outros países), e diz que o conceito de transparência empregado e difundido pelo *WikiLeaks* é o da transparência do vazamento, em que a liberação e divulgação da informação vem da ação direta, não tem o aval do Estado: “a transparência à la *WikiLeaks* rejeita todas as linhas entre a informação que deve ser divulgada e informações que deve permanecer em segredo”. Tradução própria: “(...) transparency à la *WikiLeaks* involves rejecting all the arcane lines between information that has to be released and information that stays secret.” (Hood, 2011, p. 635). O autor ainda chama atenção aos perigos caso este se torne o novo modelo de transparência. Para ele, o ponto positivo deste debate é que se chama atenção à necessidade de uma nova cultura institucional da transparência, em que as iniciativas de dados abertos, sobretudo aquelas dos Estados Unidos e Reino Unido, já têm sido consideradas um avanço.

representantes, tomadas de decisão, fiscalizamos políticas públicas, elegemos e reelegemos representantes através das informações que nos são ofertadas.

O direito do acesso à esta informação é para todos, neste sentido. Se nos é previsto o mesmo direito de acesso, então somos todos iguais. Mas somos diferentes no que tange às nossas capacidades (cognitivas, de compreensão) para perceber, interpretar e reagir às informações que estão à nossa disposição sobre maus comportamentos, comportamentos antirrepublicanos, mau uso do dinheiro público, etc. O problema está no fato de que estudiosos da transparência pública normalmente consideram haver um público ideal, quando esta construção não é factível. O público ideal existe apenas no próprio imaginário do ideal de transparência (FENSTER, 2015). Idealiza-se um processo comunicativo “perfeitamente transparente”, sem se considerar que neste processo a informação governamental está sujeita a mal-entendidos e más interpretações, e que a audiência pode ou não compreender, ou achar aquela informação digna de atenção (FENSTER, 2015).

O público é diversificado. Não se pode assumir que aqueles que recebem a informação divulgada pelos produtores ou funcionários públicos podem adequada e igualmente processá-la, tirar conclusões e agir razoavelmente a partir da informação recebida. Fatores como nível de escolaridade, disposição e interesse no assunto - já que uns dão mais atenção e importância que outros àquilo que está sendo divulgado - e os próprios valores do indivíduo podem interferir na compreensão da informação. Assim sendo, a transparência não gera automaticamente todos os benefícios que se espera dela. O que não significa dizer que a transparência não leva a nenhum dos efeitos desejados, mas apenas que ela, por si só, pode não ser suficiente para alcançar os objetivos prometidos, mesmo quando a complexidade da informação é mínima (ETZIONI, 2010).

A grande questão é se a transparência constitui, de fato, um mecanismo para a promoção da boa governança (*good governance*), se é mesmo capaz de informar melhor e mais claramente os cidadãos sobre questões de interesse público que os afetam diretamente, se permite o acompanhamento das tomadas de decisão, a fiscalização e o monitoramento do Estado e de representantes. Para respondermos a esta série de perguntas, não podemos reduzir a discussão ao debate sobre se a transparência é boa ou má, ou se deve haver mais ou menos transparência. É preciso considerar as direções e variações da transparência (HEALD, 2006), contextualizá-la e, assim, sopesar os reais ganhos trazidos por ela.

Fato é que todas estas dinâmicas, variações, questionamentos, expectativas, limites e potencialidades reconfiguram-se e, por vezes, potencializam-se, quando consideramos um outro elemento fundamental aos atuais estudos do fenômeno: o ambiente *online*. O advento do digital traz consigo um novo modo de pensar a implementação política e concretizar, mais efetiva e eficazmente, os projetos de transparência.

1.2 – Democracia digital e transparência *online*

1.2.1 O digital e o aprimoramento da democracia

Até aqui tratamos a transparência pública como fenômeno: ressaltamos sua importância normativa e discorremos sobre suas implicações - que vão desde a possibilidade de monitoramento e acompanhamento dos cidadãos aos negócios públicos, fiscalização de representantes, obras e políticas, até as possibilidades reais de constrangimentos e sanções propiciadas pela *accountability* – para o aprimoramento das democracias modernas. Pois bem, a este fenômeno e suas implicações, surge o ambiente *online*⁶² como novo *locus*, capaz de potencializar ou remodelar as implicações já conhecidas e reconfigurar o modo de comunicação entre os cidadãos e o Estado.

1.2.1.1 Como o digital contribui para melhorar a democracia

Embora faça cada vez menos sentido a distinção entre *online* e *off-line*, tanto no âmbito da transparência pública quanto de quaisquer outras esferas do cotidiano é importante que discorramos, ainda que brevemente, sobre como o ambiente digital contribui para os aprimoramentos e aperfeiçoamentos da democracia contemporânea para que, em seguida, compreendamos quais as implicações específicas deste ambiente para a transparência pública⁶³.

Vivemos em um mundo hiperconectado e de acelerada digitalização: marcamos encontros através da internet, conferimos nosso extrato bancário e pagamos boletos através da internet, comunicamo-nos com familiares e amigos e nos atualizamos sobre as notícias da nossa cidade, do Brasil e do mundo, através da internet, de maneira que não há nada mais natural que o modo de comunicação entre cidadãos e governos

⁶²Sobretudo ao longo das duas últimas décadas, com a invenção da World Wide Web (WWW) em 1989.

⁶³O trecho a seguir (que compreende as próximas três páginas e se encerra no início do tópico *Transparência online*) tomou como base a dissertação de mestrado desta autora (ALMADA, 2013).

aconteça da mesma maneira. Ao considerarmos que as democracias modernas são democracias liberais representativas⁶⁴, que se configuram por uma esfera da decisão política distinta da sociedade ou esfera civil (GOMES, 2005), o intuito é que o digital possa corrigir as deficiências desta democracia, oferecendo remédios ou soluções viáveis para aprimorá-la ou reforçar seus aspectos.

O aperfeiçoamento das práticas democráticas através do digital vai além da simples digitalização das instituições do Estado democrático (ou governo eletrônico), que funciona como *delivery* dos serviços públicos (GOMES, 2005, p. 221)⁶⁵, de aspectos como processos de decisão que se beneficiam da conexão digital, e de mecanismos digitais para viabilizar a pressão popular.

Elementos que podem ser aperfeiçoados pelas ferramentas proporcionadas pelo digital vão desde a promoção da transparência e o controle cognitivo da população sobre o funcionamento do sistema, atores e instituições políticas, até o aumento dos níveis de participação e influência do cidadão na esfera de decisão política. Trata-se de atividades que, possivelmente, o cidadão não teria meios de praticar fisicamente e são, assim, facilitadas pela *web*, viáveis a partir de ferramentas e iniciativas disponíveis no ambiente *online*.

As chamadas iniciativas de democracia digital, providas tanto pelo Estado quanto pelos próprios atores da sociedade civil, são basicamente os “projetos ou ideias que articulam ferramentas, dispositivos e aplicativos para realizar determinadas funções dedicadas a resolver problemas ou alcançar propósitos específicos” (GOMES, 2011, p. 28). Iniciativas com alto teor democrático são aquelas “socialmente interessantes, tecnologicamente bem resolvidas e atraentes do ponto de vista do *design*” (GOMES, 2011, p. 28). No âmbito brasileiro, o *Portal da Transparência* e o *Transparência Brasil*⁶⁶, são alguns exemplos de iniciativas cujo desafio, em geral, está em “harmonizar a cultura tecnológica ao cidadão contemporâneo” (GOMES, 2011, p. 39), que é pouco

⁶⁴Gomes (2005) nos recorda que as democracias liberais representativas têm como característica, além da autonomia dos partidos políticos em face da sociedade civil, o fato de que as duas esferas – civil e política – precisam interagir, constitucionalmente, “apenas no momento da renovação dos mandatos, restringindo-se o papel dos mandantes civis à decisão, de tempos em tempos, sobre quem integrará a esfera que toma as decisões propriamente políticas” (GOMES, 2005, p. 216).

⁶⁵Neste viés de pensamento, a “digitalização” de serviços ou até mesmo de um partido, por exemplo, não podem nem devem ser definidas como democracia digital. Isto seria atribuir ao termo um conceito pouco exigente, visto que a digitalização do Estado pode não colaborar em nada para o aprimoramento da democracia.

⁶⁶ <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> e <http://www.transparencia.org.br/>, criadas e mantidas pelo governo e pela sociedade civil, respectivamente.

disposto ao engajamento permanente e a sacrificar os seus projetos, tempos e espaços individuais “em nome de um nós qualquer” (GOMES, 2011, p. 39).

A lógica que se segue é a de que o *digital* lida com a democracia entendida como relação com os seus princípios básicos, como transparência, acesso à informação, monitoramento, acompanhamento, participação, deliberação dentre outros. São estes princípios que, materializados, consistem no que chamamos aqui de requisitos democráticos.

Por ‘teor democrático’ e ‘requisitos da democracia’ tenho em vista aspectos relacionados ao conceito de democracia que são comumente aceitos no padrão dos Estados democráticos modernos, numa lista que inclui, pelo menos, a garantia e/ou o aumento das liberdades de expressão, de opinião e de participação, a garantia e/ou o aumento dos meios e oportunidades de accountability ou de transparência pública dos governos via internet, a garantia e/ou o aumento das experiências de democracia direta, numa base online, mais instrumentos e oportunidades de participação do cidadão nas esferas de decisão sobre políticas públicas e administrativas dos governos, incremento do pluralismo, da representação das minorias e da consolidação dos direitos de indivíduos e dos grupos socialmente vulneráveis (GOMES, 2011, p. 28).

É neste contexto, de adequação do Estado às possibilidades do ambiente *online*, que o Estado assume o papel de protagonista e apropria-se das oportunidades oferecidas por este ambiente para prover iniciativas digitais de transparência, participação, deliberação, dentre outras. O objetivo é que as iniciativas digitais do Estado resultem em vantagens ou lucros democráticos, como a possibilidade de interferência no sistema político, na esfera pública ou o fortalecimento da esfera da cidadania. A produção da transparência sobre o Estado, ou a influência do cidadão na tomada de decisões políticas podem ser exemplos dessas vantagens.

A lógica é que iniciativas democraticamente relevantes possibilitam atividades que quando postas em prática geram efeitos⁶⁷ que, se eficientes, podem ser convertidos em ganhos democráticos,:

⁶⁷Coleman e Spiller argumentam que, para conseguir tais efeitos (que chamam de efeitos democráticos), as políticas dos *news media* devem se basear nos seguintes princípios: (1) criação de novos espaços públicos para a interação política e a deliberação; (2) propiciar um fluxo interativo comunicacional multidirecional, projetado para conectar cidadãos, representantes e executivos, uns com os outros; (3) integrar processos e-democráticos em amplas estruturas constitucionais; (4) certificar de que as interações entre cidadãos, representantes eleitos e governo são significativas; (5) certificar que a informação *online* é de alta qualidade de modo que cidadãos podem considerar informações políticas com base nesse conhecimento confiável. Essa informação deve ser acessível, inteligível e não exagerada; (6) ouvir a um público amplo de vozes para que haja uma conversa democrática, que inclui marginalizados, aqueles que não são escutados e aqueles em desvantagem; (7) refletir as realidades das estruturas geográficas e sociais dentro de ambientes *online*, visando propiciar igual acesso ao processo democrático para todas as áreas e

Esses efeitos podem incluir a melhora do engajamento no processo democrático, melhor qualidade de deliberação política, inclusão de grupos marginalizados de cidadãos, e transferir os elementos da tomada de decisões aos cidadãos, dentre muitos outros. Finalmente, os efeitos são avaliados, tanto formalmente (por cientistas) quanto (mais comumente) informalmente, e o conseqüente feedback deste processo melhora as atividades e-participativas (SAEBO; ROSE; MOLKA-DANIELSEN, 2010, p. 405)⁶⁸.

A atividade da democracia digital deve consistir, portanto, em algo que seja, no fim das contas, rentável democraticamente tanto ao cidadão e à esfera da cidadania quanto ao próprio sistema democrático. Assim, são rentáveis iniciativas que resultem na influência na definição da agenda, na tomada de decisões, na implementação de políticas, na possibilidade de intervenção na esfera pública, e assim por diante (MEIJER; BURGER; EBBERS, 2009).

Na visão de Gomes (2011), iniciativas digitais democraticamente relevantes são aquelas voltadas para pelo menos um dos três propósitos: (1) o fortalecimento da capacidade concorrencial da esfera da cidadania, que pode se concretizar através de elementos de transparência, de participação ou de influência sobre a decisão política; (2) promover ou incrementar direitos e liberdades. É uma ação de democracia digital quando houver incremento ou manutenção de direitos e liberdades, haja vista que, uma sociedade na qual os direitos e liberdades, além de respeitados, são valorizados e promovidos, consiste em uma sociedade democraticamente saudável; (3) gerar o pluralismo, ou seja, iniciativas que têm suas ações voltadas para aumentar ou assegurar o pluralismo, a diversidade de vozes e opiniões, dando espaço para minorias (políticas) de modo a assegurar a sua capacidade concorrencial.

Verifica-se, assim, que a função da democracia digital consiste em resolver estes propósitos acima expostos que, uma vez solucionados, resultam no aperfeiçoamento da democracia por meios digitais. É, portanto, a materialização do conceito de democracia digital que passa pela tentativa de desenvolver ferramentas que visam suplementar os déficits da democracia, reforçar suas dimensões, tornando-a mais saudável e eficiente. No caso do Brasil, o desenvolvimento de ferramentas que visam, por meio do digital, a

comunidades. Ou seja, ao considerar estes aspectos as novas tecnologias podem fortalecer a democracia, oferecendo mais oportunidade que nunca de uma melhor transparência e de uma relação mais responsiva entre governos e eleitores (COLEMAN, S. SPILLER, 2003).

⁶⁸Tradução própria: “These effects can include improved engagement in the democratic process, better quality of political deliberation, inclusion of marginalized groups of citizens, and transfer of elements of policy making to citizens, among many others. Finally, the effects are evaluated, either formally (by scientists) or (more often) informally, and the consequent learning fed back into improving the eParticipation activities.”

produção da transparência como instrumento capaz de tornar visíveis as ações dos representantes, muitas vezes constringendo-os, pode ser uma maneira de evitar a histórica prática de corrupção política advinda da herança patrimonialista brasileira⁶⁹ (FAORO, 2013). Este seria um exemplo de suprimento de déficit democrático, de fortalecimento de dimensões democráticas por intermédio de iniciativas digitais, em que o déficit está na cultura política e no desenho institucional da democracia e na brasileira, que possibilita a corrupção, e o suprimento está no constringimento daqueles que a praticam.

Ao assumirmos a perspectiva de que a internet pode exercer papel ativo no jogo político, por se configurar como uma ferramenta com considerável potencial de contribuir para avanços democráticos - uma vez que possui recursos tecnológicos capazes de prover, por exemplo, acesso à informação política atualizada, transparência e prestação de contas -, passamos a falar aqui não mais de democracia, mas *democracia digital*, e não mais de transparência, mas *transparência online*, *transparência digital* ou *eTransparência*.

1.2.2.1 Transparência online

A eTransparência (transparência *online* ou transparência digital) é uma linha de pesquisa nova – existe há cerca de 16 anos (FENSTER, 2015) - e promissora no âmbito dos estudos sobre publicidade pública e transparência. O prefixo “e-“ indica apenas que o substantivo que se segue limita-se ou circunscreve-se ao universo dos dados e informações digitais (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015; SAMPAIO, 2014). A transparência digital, então, é basicamente aquela produzida por meio do emprego dos recursos ou meios digitais.

A apropriação do ambiente digital como meio capaz de otimizar o fornecimento de informação ao público, promover e aumentar a transparência através da divulgação, acesso e abertura de informações, levou à expansão do próprio campo da pesquisa em eTransparência (MEIJER, 2013b). No âmbito da política, uma quantidade significativa de trabalho tem sido feita no intuito de entender a variedade das questões que versam sobre o tema, como: transparência em *websites* governamentais (AMORIM, 2012; JAEGER; MATTESON, 2009; MORAIS et al., 2015; THORNTON; THORNTON, 2013; WONG; WELCH, 2004; YAVUZ; WELCH, 2014), transparência em governos

⁶⁹Não é o objetivo, aqui, decorrer sobre este tema. Para maiores informações, vide Faoro (2013).

locais (CARRASCO; SOBREPÈRE, 2014; KIM; LEE, 2012; MACMANUS; CARUSON; MCPHEE, 2013; PINA; TORRES; ROYO, 2007; WELCH, 2012; YAVUZ; WELCH, 2014), a relação entre transparência e confiança (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011; GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013; NAM, 2012; PARK; BLENKINSOPP, 2011) e, ainda, o modo como os cidadãos reagem à transparência (KOLSAKER; LEE-KELLEY, 2008; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007). O objetivo destas pesquisas, em geral, é entender como facilidades e instrumentos de comunicação em meios digitais, como projetos e iniciativas de natureza digital e como bancos de dados informatizados, podem contribuir para produzir mais e melhor transparência em governos, instituições e organizações.

Na balança, a passagem para o *online* acarreta muitos ganhos para a transparência. Diversos são os estudos cujos resultados mostram que este ambiente contribui para mais e melhor transparência (DE FINE LICHT et al., 2014; GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). Por outro lado, há também autores que avaliam os aspectos negativos ocasionados pela passagem da transparência para o ambiente digital (se é que hoje ainda faz sentido tal distinção). Estes estudos analisam malefícios e impactos, como diminuição da confiança dos cidadãos no governo (MARGETTS, 2011) e resignação resultantes da ampla exposição a casos de corrupção (por exemplo (BAUHR; GRIMES, 2014)).

Tomando como a base o atual estágio da literatura sobre eTransparência, tentaremos, primeiramente, sintetizar os argumentos que versam sobre os benefícios que têm sido apontados como decorrentes do aumento da transparência por meio da internet, seguidos dos problemas, limites e impactos da transparência *online* às democracias modernas. As vantagens da transparência digital, então, são:

(1) aceitação e expansão do *right to know*: hoje a ideia de que as pessoas têm o direito de saber o que se passa na esfera governamental é amplamente aceita e difundida (MEIJER; CURTIN; HILLEBRANDT, 2012; MICHENER, 2015a; PASQUIER; VILLENEUVE, 2007; ROBERTS, 2006). A expansão das leis de acesso à informação já é realidade nos mais diversos países⁷⁰. A internet “automatizou” os procedimentos das *Freedom of Information* (FOI), cidadãos e jornalistas podem facilmente fazer requerimentos e solicitações através da FOI (RODRIGUES, 2013), além de acompanhar tanto leis e regulamentos quanto a sua verificação (MARGETTS, 2011; MICHENER,

⁷⁰Abordaremos mais detalhadamente as Leis de Acesso mais adiante.

2015a; SILVA, 2009). Este aspecto facilita as práticas da transparência governamental;

(2) provisão, recuperação e troca da informação política governamental. Quase todos os governos e administrações públicas locais, regionais e nacionais, partidos políticos, organizações de cidadãos, etc., oferecem *websites* com informação política e pública. Com a mediação digital, é mais fácil para os governos armazenar e disseminar informação. Há hoje um estoque enorme de informação relevante disponível *online* aos cidadãos, jornalistas, etc. (VAN DIJK, 2012). As práticas de transparência governamental estão, portanto, mais difundidas (GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013);

(3) promoção de insumos para a deliberação e discussão pública (DE FINE LICHT et al., 2014; ELSTER, 1998; GOMES, 2005; GUTMANN; THOMPSON, 1996; SILVA, 2009), já que a qualidade dos processos deliberativos, das discussões públicas, está atrelada à ampla circulação de informação pertinente sobre aquilo que será debatido;

(4) aumento do nível de interesse e envolvimento dos cidadãos na política e qualificação da participação civil nos negócios públicos (LEE; KWAK, 2012; PINA; TORRES; ACERETE, 2007), haja vista que engajamento político do cidadão está condicionado à circulação de informação (BIMBER, 2001; MEIJER; CURTIN; HILLEBRANDT, 2012; SILVA, 2009);

(5) aumento da eficiência estatal. Os projetos de transparência podem tornar o governo mais eficiente por meio da geração de informações novas e livres pelos próprios cidadãos e do fenômeno do ‘*crowdsourcing*’⁷¹ (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010a; MARGETTS, 2011; MERGEL, 2015). Além disso, ao passo que a transparência expõe deficiências dos governos, permite identificar méritos e reconhecer as boas práticas dos agentes governamentais (FLORINI, 2007; SILVA, 2009);

(6) fortalecimento da atividade jornalística e de grupos da sociedade civil organizada (como OSCIPs, ONGs) (GROENHART, 2013; RODRIGUES, 2013) que, de posse de informações políticas atualizadas e pertinentes, teriam mais e melhores ferramentas, instrumentos e substratos para cumprir suas funções no sistema político (SILVA, 2009);

⁷¹*Crowdsourcing* é o processo de obtenção de serviços, ideias ou conteúdo oriundos de contribuições de um grande grupo de pessoas, especialmente comunidades *online*. Segundo Bertot, Jaeger e Grimes (2010a), trata-se do processo de aproveitar um grupo de pessoas (comunidade *online*) para a realização de uma tarefa ou atividade específica.

(7) maior acesso à informação e instrumentos para pressionar os governos mediante *sites de redes sociais* (BERTOT et al., 2010; BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010b; BONSON et al., 2012; GRIMMELIKHUIJSEN; FEENEY, 2015; LEE; KWAK, 2012; MEIJER, 2015). Os *social media* são mais uma maneira através da qual os cidadãos podem se informar, ter acesso à máquina pública e interagir mais com o governo. É o que Margetts (2011) chama de democratização dos *social media*. Estas redes têm sido usadas como ferramentas para pressionar o Estado e resultam, muitas vezes, em mudanças políticas.

(8) fortalecimento dos processos de *accountability* política⁷². O efeito positivo na *accountability* está no fato de as ferramentas disponíveis pela *web* facilitarem o monitoramento dos serviços públicos e dos comportamentos dos funcionários por parte dos cidadãos (PARK; BLENKINSOPP, 2011). Neste sentido, o ambiente *online* atua na ampliação do fluxo de informação e dos canais de justificativas, respostas e satisfações dos representantes, funcionários públicos e agentes do Estado, para os representados, eleitores, cidadãos⁷³ (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2012; LOURENÇO, 2015; STAMATI; PAPADOPOULOS; ANAGNOSTOPOULOS, 2015). Quando se fala em aumento da *accountability*, fala-se normalmente no “combo”: aumento da abertura, transparência e *accountability* (PINA; TORRES; ACERETE, 2007), pois parte-se do pressuposto de que um leva ao outro (seguindo esta linha: abertura leva à transparência, que leva à *accountability*).

O fortalecimento dos processos de *accountability* política pode levar aos próximos três pontos, que a depender da conjuntura, podem ser entendidos tanto pelo prisma dos benefícios e vantagens proporcionadas pela transparência, quanto como impactos negativos, ou *efeitos adversos* da transparência digital. São eles o aumento da *legitimidade* do governo, o aumento da *confiança* no governo e a redução da *corrupção* como consequências da implementação da transparência governamental;

(9) aumento da legitimidade do governo. Parte-se do princípio de que governos legítimos são governos transparentes. Há poucos estudos empíricos sobre os *efeitos* da

⁷²A *accountability* neste caso está restrita a *answerability*, ou seja, prevê respostas e justificativas, mas não possibilidades de sanção.

⁷³Pina, Torres e Acerete (2007) pesquisaram os efeitos das tecnologias de comunicações digitais na *accountability* tendo como estudo de caso governos centrais dos EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e mais 15 países da União Europeia. Os autores apontam que destas tecnologias têm sido vistas como ferramentas poderosas para o aumento do controle e da transparência e para conectar pessoas, grupos, organizações, informações e conhecimento.

transparência, de modo geral⁷⁴, e sobre estes efeitos na legitimidade, em particular. Embora tenham testado os efeitos da transparência na legitimidade dos governos, De Fine Licht e colegas (2014) falam da dificuldade de provar a causalidade que eles pretendem apresentar. O estudo destes autores mostra que há uma boa razão teórica para acreditar que transparência *pode* gerar legitimidade, mas o risco do efeito negativo não pode ser desconsiderado. Efeitos como frustração e desapontamento, oriundos, por vezes, do excesso de exposição dos agentes estatais (CURTIN; MEIJER, 2006), podem contribuir para uma repercussão negativa na legitimidade e no bom desempenho das atividades destes agentes. Mais precisamente, a legitimidade pode dar lugar à frustração quando a transparência não é acompanhada de mecanismos de *accountability* confiáveis (DE FINE LICHT et al., 2014);

(10) aumento da *confiança* no sistema político e nas instituições públicas. A relação entre transparência e confiança é complexa (WORTHY, 2013a). A transparência é tida como a solução para a crescente desconfiança dos cidadãos na política, que é um conhecido problema dos governos democráticos modernos. O principal argumento desta literatura é o de que o aumento do conhecimento dos cidadãos sobre os processos e a performance do governo aumentariam o entendimento do e a confiança no governo. O suposto efeito positivo da transparência neste sentido tem sido debatido extensivamente na bibliografia especializada, que mostra, inclusive, relação positiva entre a confiança no governo e a percepção de que há um bom funcionamento da democracia (MARLOWE, 2004; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007). Mas essa relação entre transparência e confiança nem sempre é positiva.

Ao passo que os otimistas argumentam, como já foi dito, que a transparência cria uma cultura de abertura nas organizações governamentais, dando mais credibilidade à relação entre cidadãos e funcionários públicos e, por conseguinte, fortalecendo a confiança dos cidadãos (HOOD, 2006), os céticos ponderam que mais transparência pode levar a incertezas, confusão e até desconfiança. Moore (2011), por exemplo, afirma que a urgência pela transparência é guiada também pela falsa lógica de que transparência é sinônimo de confiança. Há, ainda, aqueles que argumentam que a transparência não surte efeito algum sobre a confiança, porque há outros e mais importantes fatores determinantes da confiança (ROBERTS, 2006), além dos estudos

⁷⁴Embora haja poucos estudos sobre impactos e efeitos da transparência, há alguns curiosos. Hong (2014), por exemplo, ao estudar os impactos da transparência *online* nos habitantes de Seul, mostrou que a transparência governamental e o bom relacionamento dos governos com os cidadãos aumentam o orgulho que os cidadãos têm das cidades (HONG, 2014).

empíricos recentes que têm mostrado que os efeitos positivos da transparência na confiança no governo são, no melhor cenário, limitados (DE FINE LICHT, 2011; GRIMMELIKHUIJSEN, 2012; TOLBERT; MOSSBERGER, 2006)⁷⁵;

(II) redução, controle e prevenção da corrupção. A transparência é tida como uma das medidas práticas tomadas para se reduzir a corrupção. A premissa é a de que o controle cognitivo das ações dos agentes governamentais inibirá ações indevidas e atividades consideradas ilegais ou irregulares (HEALD, 2006; KOLSTAD; WIIG, 2009; LINDSTEDT; NAURIN, 2010; PARK; BLENKINSOPP, 2011). A transparência, portanto, através da possibilidade de vigilância dos cidadãos, agiria como um impedimento contra comportamentos corruptos e abusos da coisa pública em prol de ganhos privados (FLORINI, 2007; HEALD, 2006).

Há, no entanto, autores que questionam se tornar a instituição mais transparente é mesmo um método eficaz para combater a corrupção (LINDSTEDT; NAURIN, 2010). Lindsted e Naurin (2010) explicam que esta relação não é tão direta quanto se presume. Para que a transparência realmente funcione contra a corrupção, a informação deve, primeiramente, chegar até o público, e ainda vir acompanhada de eficazes mecanismos de sanção, pois o simples acesso do público à informação não é suficiente para inibir ou modificar o comportamento dos funcionários públicos corruptos⁷⁶ (KOLSTAD; WIIG, 2009; LINDSTEDT; NAURIN, 2010). É imprescindível que haja mecanismos de sanção: é a *accountability* como condição. Nota-se que muitos dos fatores, como redução da corrupção e aumento da legitimidade do governo, para

⁷⁵Sobre os impactos da transparência na confiança dos cidadãos em relação ao governo, Piotrowski e Van Ryzin (2007) descobriram que quanto mais o cidadão confia no governo, menor a demanda por transparência e, nesta mesma linha, quanto mais desconfiam nas autoridades do governo, maior a demanda por transparência fiscal. Grimmelikhuijsen e Porumbescu (2013) comparam os efeitos da transparência na confiança nos governos da Holanda e da Coreia do Sul. A hipótese dos autores é a de que o efeito da transparência difere nos dois países porque os países têm valores culturais diferentes. O estudo mostrou que há padrões similares nos dois países: em ambos, a transparência tem um efeito moderado e às vezes negativo sobre a confiança no governo. No entanto, o efeito negativo na Coreia do Sul é muito mais forte. A diferença na magnitude do efeito da transparência sugere que os valores culturais nacionais desempenham um papel importante na forma como as pessoas percebem e apreciam a transparência do governo.

⁷⁶Ainda no âmbito dos estudos que analisam a corrupção como um dos impactos da transparência, alguns autores chamam a atenção para a influência de variáveis externas, tais como o nível de escolaridade do público que receberá a informação (ETZIONI, 2010) e até que ponto os cidadãos e *stakeholders* têm poder para tornar funcionários públicos *accountable* (KOLSTAD; WIIG, 2009). Há ainda outros estudos que tentam provar esta relação: Zuccolotto e Teixeira (2014) mostraram que a transparência é positiva tanto na melhora da democracia quanto na redução da corrupção, enquanto Park e Blenkinsopp (2011) realizaram um estudo sobre os papéis desempenhados pela transparência e confiança (discutida acima) na relação entre a corrupção do governo e a satisfação do cidadão com os serviços públicos. Os autores mostram que a transparência e a confiança dos cidadãos no governo exercem papel essencial tanto ao inibir a corrupção, quanto ao aumentar a satisfação dos cidadãos com o governo (PARK; BLENKINSOPP, 2011).

acontecerem de fato ou serem exitosos, dependem de mecanismos de *accountability* que funcionem de fato.

Em linhas gerais, o ambiente *online* não apenas é propício para o fomento da transparência – como apontamos acima, cidadãos têm mais mecanismos para observar, entender e avaliar o que está acontecendo no governo, o Estado (seus processos, tramites, etc.) torna-se mais poroso, governantes mais *accountable*, etc. - como favorece o fortalecimento e aprimoramento de outros aspectos atrelados a ela e igualmente importantes para o reforço de requisitos democráticos básicos. Todos os aspectos elencados acima são possíveis e, sobretudo, desejáveis. Mas suas realizações não são automáticas. Em todo o mundo, governos estudam mais e melhores maneiras de implementação e eficácia das Tecnologias de Informação e Comunicação para a transparência pública⁷⁷.

Há limitações ou, como denomina Silva (2009), efeitos colaterais, para a concretude da transparência⁷⁸. Silva aponta os quatro efeitos colaterais mais recorrentes entre os críticos da transparência *online*. Três destes aspectos já foram abordados aqui: o primeiro é a *confiança política* (item 10), que seria enfraquecida, e não fortalecida, a partir das recorrentes denúncias de irregularidades praticadas pelos agentes do Estado (SILVA, 2009); o segundo, a *legitimidade* dos governos e instituições (item 9), seria prejudicada pelas mesmas razões; o terceiro efeito colateral seria a corrupção: se as pessoas tomam conhecimento dos casos de corrupção por meio dos mecanismos de transparência e, ainda assim, a corrupção não é remediada, então o maior conhecimento pode levar ao cinismo, resignação e, por vezes, ao aumento dos casos de corrupção (BAUHR; GRIMES, 2014; HEALD, 2006). Nesta linha, Bauhr e Grimes (2014) pesquisam o comportamento dos cidadãos em relação ao aumento da transparência e indagam se este aumento leva à indignação ou à resignação dos cidadãos. Neste estudo, a indignação pode se expressar na falta de confiança que, segundo os autores, pode incitar um maior envolvimento deste cidadão indignado na vida política, ao passo que a

⁷⁷Como aponta Margetts, ao mesmo tempo em que este ambiente informacional torna a governança mais emocionante e interessante para os cidadãos, torna-a também mais complexa e imprevisível. Tradução própria: “Governance will be more exciting and interesting to citizens in this information environment— but also more complex and unpredictable” (MARGETTS, 2011, p. 520).

⁷⁸A linha de pesquisadores que se dedicam a estudar os limites da transparência (BIRCHALL, 2015; ETZIONI, 2010; FENSTER, 2015; HEALD, 2006; HOOD, 2001; MOORE, 2011) tem crescido de tal modo que houve um painel especial para estes estudos durante a Terceira Conferência Global em Pesquisas em Transparência (*Third Global Conference on Transparency Research*) realizada em Paris, em 2013. Este painel especial foi organizado pelos pesquisadores Clare Birchall, Mark Fenster e Mikkel Flyverbom.

desconfiança e o afastamento da vida política juntos sugerem resignação, que é caracterizada pelo desengajamento, falta de interesse, desconfiança e até cinismo e alienação.

Para os autores, se o acesso à informação mostra aos cidadãos que as instituições públicas são corruptas, que atores políticos optam por privilegiar interesses pessoais em detrimento do coletivo, então pode-se esperar resignação – e o sentimento generalizado antipolítico - deste cidadão ao invés de indignação. Entendemos que a transparência digital é efetiva se, através dela, os cidadãos têm os meios para utilizar a informação oferecida para manter o agente *accountable*. Se, de posse desta informação, o cidadão (*principal*) perceber os desvios e casos de má conduta por parte dos *agentes*, podemos então ter como efeito tanto a indignação como também a resignação dos cidadãos (BAUHR; GRIMES, 2014). Trata-se de um cenário que expõe um dos limites da transparência *online* e questiona sua real efetividade, já que a simples oferta de informação não seria capaz de resolver problemas mais complexos, como a corrupção.

Nota-se, até aqui, que os mesmos aspectos que apontam para vantagens e benefícios da transparência podem ir para o outro lado, ou seja, ser caracterizados como fatores limitantes da transparência digital, a depender dos contextos e conjunturas. Por esta razão, no que se refere à percepção dos cidadãos sobre o governo, alguns autores chamam a atenção para a importância do bom funcionamento da *accountability* política - que consiste, basicamente, na existência de publicidade aliada à perspectiva de sanção por parte do *principal* sobre o *agente*. É o funcionamento da *accountability* que pode reforçar os benefícios da transparência relacionados à percepção do cidadão sobre o governo (confiança, legitimidade).

O último efeito colateral da transparência seria o *excesso de informações* que podem ser reproduzidas no ambiente digital. Críticos entendem que a disposição de muita informação pode dificultar a busca do cidadão que pode não encontrar o que deseja ou desistir da busca, prejudicando, por conseguinte, a transparência: há evidências de que o excesso de informação pode ofuscar a mensagem que se pretende transmitir, resultar em tensão, confusão cognitiva, além de prejudicar as tomadas de decisão e escolhas (ETZIONI, 2010; HEALD, 2006; VAN DIJK, 2012). Além disso, dar muita visibilidade a uma questão pode desviar a atenção pública de outros fatos igualmente ou mais importantes (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015).

Na prática, aqueles interessados podem se perder no montante de dados que lhes é oferecido (SILVA, 2009). Uma das possíveis soluções para este problema está em

padrões bem definidos e eficientes de indexação: governos devem investir de maneira contínua em bases de dados mais robustas, a nuvem de dados deve estar estruturada (ROBERTS, 2006), deve-se prever a capacidade de suporte e armazenamento do volume crescente de informação no longo prazo e, ao mesmo tempo, investir e desenvolver métodos de catalogação eficientes que possam ser aplicados no presente visando a utilização futura (BRIGHT et al., 2015; LOURENÇO, 2015; SILVA, 2009).

Hoje, com as políticas e iniciativas de dados abertos, os governos oferecem na rede os mais variados tipos de dados, e esta prática pode ser mais custosa que benéfica (ROBERTS, 2006):

Ao desenvolver as políticas de governo aberto, o governo deve avaliar as vantagens e desvantagens de se “expandir” a transparência, e devem considerar qual o tipo de transparência que deve ser expandido. Isso requer um melhor entendimento de como os diferentes tipos e níveis de transparência afetam o comportamento dos governos, os resultados das políticas e a percepção pública da legitimidade (COGLIANESE, 2009, p. 537).

Coglianesse (2009) distingue o que chama de *transparência aquário* (transparência sobre todas as ações do governo, sem distinção do que é ou relevante ao público) e *transparência fundamentada*, que é a que realmente interessa e prevê que os agentes públicos deem explicações sobre suas ações reconhecendo que deve haver limites para a transparência. Há um entendimento de que nem toda a transparência é relevante, ao contrário, pode prejudicar o funcionamento do governo. Esta distinção, por parte dos governos, é importante, pois leva às práticas de *boa governança*: informação relevante é informação sobre fatos, não sobre rumores, especulações ou assuntos que não são de interesse público. Segundo o autor, “as modernas tecnologias da informação podem nos dar mais barulho, quando na realidade estamos precisando mesmo é de boa música” (COGLIANESE, 2009, p. 537)⁷⁹.

No leque das críticas e ressalvas à transparência *online*, é preciso ainda somar aos fatores aqui apresentados - corrupção, confiança, legitimidade e excesso de informação – como resultantes ou efeitos colaterais das políticas, projetos e iniciativas de transparência, outros elementos que podem ser classificados como obstáculos⁸⁰ para que a transparência *online* aconteça de maneira exitosa. Reconhecer os obstáculos é

⁷⁹Tradução própria: “Modern information technology may give us more noise, when what we really need is better music”.

⁸⁰Quando falamos em obstáculos, barreiras ou críticas, referimo-nos ao modo de se promover a transparência, neste caso, através do digital, haja vista que já abordamos os aspectos negativos da transparência (privacidade, segurança do Estado, etc.) quando a caracterizamos, no tópico 1.3.

crucial para que se evitem erros, pensem-se em soluções aos problemas apontados, e, ainda, para que os projetos e iniciativas sejam cada vez mais aprimorados (a partir da identificação dos requisitos necessários aos projetos exitosos de eTransparência, que será feita a seguir). Com este intuito, podemos apontar algumas questões que versam sobre os custos materiais e administrativos, a disposição e interesse do cidadão, e, ainda, a própria burocracia do Estado.

A implementação da transparência implica em tornar disponíveis, no ambiente *online*, informações relevantes de maneira clara e acessível ao cidadão comum. Isto requer a implementação de sistemas específicos (*softwares*), investimentos financeiros e em recursos humanos. Reconhecemos que tais investimentos não são apenas trabalhosos como também custosos ao Estado (MEIJER, 2009; PASQUIER; VILLENEUVE, 2007). É preciso que o departamento ou órgão do governo em questão seja administrativamente organizado, disponha de recursos tecnológicos apropriados e funcionários aptos e dispostos a tornar a transparência possível. Entendemos que apenas “jogar” dados aleatórios nas plataformas digitais não é transparência. O investimento nesta prática, tanto de pessoal quanto de capital, embora custoso, traz aos cidadãos e ao sistema político como um todo mais ganhos que desvantagens. Governos democráticos não podem nem devem prescindir da transparência pública.

No que tange à disposição dos indivíduos, embora o ambiente *online* ofereça as ferramentas necessárias para que o cidadão se informe sobre políticas e participe mais ativamente com o mínimo esforço, é preciso que ele tenha interesse e vontade de participar e se engajar. Indivíduos diferentes se envolvem e apresentam interesse nas questões políticas em diferentes níveis e medidas. O digital cria canais e facilita o acesso à informação e às formas de participação, mas o grande desafio das iniciativas e projetos *online* é despertar o interesse político dos cidadãos (BIMBER, 2000, 2001; LEE; KWAK, 2012). Trata-se de uma questão que não é exclusiva da eTransparência⁸¹ – esta literatura versa sobre engajamento cívico e participação política *online* -, mas ainda assim é muito pertinente.

Por último, mas não menos importante, a burocracia estatal pode ser um obstáculo para a transparência digital na medida em que os funcionários da administração pública dificultam a divulgação da informação, ou não o fazem de

⁸¹Alguns autores já tentaram compreender a relação entre transparência pública e participação política. Para maior aprofundamento nesta temática, ver (HARRISON; SAYOGO, 2014; KIM; LEE, 2012; LEE; KWAK, 2012; NEURONI; RIEDL; BRUGGER, 2013; RENZIO; MILLS, 2015; WELCH, 2012)

maneira adequada e eficaz por compreenderem que não seria atribuição deles a divulgação de determinadas informações. Isto ocorre porque a transparência *online* é um fenômeno recente e muitos funcionários públicos ainda não incorporaram esta tarefa em suas rotinas de trabalho. Uma possível solução para a burocracia do Estado está na regulação, que envolve a criação e fiscalização do cumprimento de leis e regras sobre o que deve ser divulgado e de que modo. A fiscalização se dá pelo controle interno, sobretudo através de controladorias, ouvidorias, ombudsman e auditorias. Daí a importância destes mecanismos serem incluídos e analisados em avaliações de projetos de eTransparência.

Até o presente momento, discorremos sobre as potencialidades do ambiente *online* para a transparência pública e reconhecemos que a simples exposição de informações e o livre acesso a elas pelas plataformas digitais, por si só, não resolvem os problemas das democracias modernas. Apontamos, então, para os possíveis efeitos colaterais e obstáculos da eTransparência. Nos resta, ainda, para um panorama tão abrangente quanto possível, discorrer sobre os requisitos necessários para a transparência *online* (o que faremos no tópico seguinte), bem como identificar quais os possíveis caminhos ou perspectivas, já adotados por governos que buscam o aprimoramento de projetos e iniciativas de transparência digital.

1.2.2 Requisitos para a eTransparência, fatores que nela interferem e desafios para sua implementação

1.2.2.1 Requisitos para a eTransparência governamental

Entender estas apropriações e usos do *online* para a transparência pública implica delimitar quais os requisitos necessários para haver transparência *online*, ou seja, o que é preciso para que a transparência de fato aconteça. De antemão, podemos dizer que dados, relatórios, orçamentos e planilhas devem estar ao alcance do cidadão, ser de fácil acesso e estar dispostos de maneira inteligível e compreensível ao indivíduo que não é especialista. Mas há também alguns fatores que interferem no provimento da transparência *online*, ou estão associados a uma maior e mais efetiva transparência pública e, por isso, podem ser considerados por alguns autores como *requisitos* para a transparência, como avanços tecnológicos, a existência e eficácia de leis e princípios que versam sobre a transparência, desafios administrativos que tangem a cultura

organizacional da instituição que se quer fazer transparente (MEIJER; HART; WORTHY, 2015; PIOTROWSKI, 2010), além de aspectos que vão desde a existência de uma imprensa livre até o desenho institucional e a história do próprio país em questão⁸².

As culturas da transparência e do segredo, enraizada nas tradições históricas e nas relações tradicionais entre Estado e sociedade, refletem-se nos desafios de ordem administrativa que são postos ao Estado na tentativa de se alcançar a transparência. Em outras palavras, as políticas de transparência são reflexo dos contextos normativos, sociais e políticos do país em questão. Assim, para se compreender as diferenças entre os regimes de transparência adotados por países e instituições, é preciso considerar tanto as análises e regras institucionais quanto as trajetórias históricas de cada um destes países.

Neste sentido, há países cujo regime de transparência se fundamenta mais em leis e regras como os Estados Unidos, enquanto outros baseiam-se mais em princípios e costumes, como é o caso do Reino Unido e dos Países Baixos⁸³ (RUIJER; MEIJER, 2016). Os fatores históricos e institucionais são, portanto, em alguma medida, responsáveis pela variação do modo como a transparência se materializa nos diferentes contextos e países (CARLITZ, 2013; MEIJER, 2013a, 2013b; MEIJER; HART; WORTHY, 2015; RUIJER; MEIJER, 2016).

Há transparência - ou, ao menos, a tentativa de construção da transparência - nos mais diversos contextos: em democracias, mas também em estados autoritários (MALESKY; SCHULER; TRAN, 2012; MICHENER; RODRIGUES, 2015; TAN, 2014), em países cuja cultura política e atuação da sociedade civil são as mais diversas possíveis, países com forte atuação de organizações e meios de comunicação, ou atuação limitada, países de população com alto ou baixo grau de escolaridade, informação, etc. (MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

⁸² Muitos destes aspectos, juntos, caracterizam o que alguns autores denominam “cultura política”. Embora também, por vezes, utilizemos aqui esta expressão, entendemos que a literatura sobre cultura política é vasta e não se esgota na simples descrição dos fatores que corroboram para a transparência ou nela interferem.

⁸³A herança política é, para os pesquisadores Ruijer e Meijer (2016), um dos fatores que podem explicar as variações nos regimes de transparência entre os países. Para entender as origens e a evolução da transparência, os autores consideram alguns elementos como parte do institucionalismo histórico, tais como: escolhas políticas, papel dos atores políticos, burocracia, a evolução da política, instituições e ideias (como, por exemplo, a influência de partidos políticos como condutores das expressões e ideias), estruturas de agências e mudanças (RUIJER; MEIJER, 2016).

Alguns estudos avaliam a relação entre a transparência governamental e regimes democráticos, partindo do pressuposto de que nestes regimes há mais e maior transparência (BRAGA, 2007; GRIMMELIKHUIJSEN, 2012; GRIMMELIKHUIJSEN; KASYMOVA, 2015). Além disso, quando extrapolamos os limites da transparência e pensamos nas possibilidades de constrangimento e sanção por ela ocasionados, temos que em regimes autoritários ou em países em que a democracia ainda não é consolidada, são poucas as chances de dados e informações importantes gerarem *accountability* (PEIXOTO, 2013). Mesmo quando a comparação da transparência é entre democracias, pode haver variações a depender de outros fatores, como o próprio desenho institucional (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012; GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013; RUIJER; MEIJER, 2016).

Outro aspecto comumente atrelado à transparência efetiva e ao bom funcionamento da democracia é, como já dissemos anteriormente, a liberdade de imprensa. A adequada infraestrutura das telecomunicações e a existência de uma imprensa livre e atuante (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007) influenciam positivamente a percepção da transparência governamental pelos indivíduos (RELLY; SABHARWAL, 2009), além de possibilitar a constante avaliação do governo e inibir abusos do poder público (STIGLITZ, 1999). Estes são alguns dos aspectos que podem interferir na qualidade da informação disposta e, por conseguinte, na transparência *online*.

1.2.2.2 Desafios para a implementação de políticas de eTransparência

Os desafios da eTransparência no âmbito da administração pública incidem ainda sobre outras questões – algumas das quais já foram, inclusive, apontadas como *obstáculos* no tópico anterior. Fatores que incentivam ou podem desestimular a transparência digital passam pelo estilo da administração pública (rotinas organizacionais), questões tecnológicas, requerimentos legais de cada país, etc. Citaremos alguns destes desafios:

- a) Infraestrutural e técnico - alguns órgãos não conseguem modernizar seus sistemas de informação de maneira a tornar o fluxo de informações mais dinâmico e passível de intercâmbio com os meios digitais de comunicação.
- b) Cognitivo - existem desafios ligados às competências dos gestores, técnicos, desenvolvedores e tomadores de decisão a respeito das formas de empregar as

tecnologias na aplicação dos requisitos para desenvolver projetos de eTransparência.

- c) Institucional - a prevalência da cultura do segredo no interior dos órgãos prejudica as iniciativas de eTransparência.

Especificamente sobre este último aspecto, na esfera administrativa, um dos desafios da eTransparência está na questão da cultura organizacional: há países em que as organizações são, por natureza, burocráticas e hierárquicas (PASQUIER; VILLENEUVE, 2007; WONG; WELCH, 2004), o que dificulta o andamento de processos e a publicação de informações de maneira detalhada, etc. É importante reiterar que estas questões de ordem administrativa não variam apenas entre países, nem entre os diferentes corpos (instituições), mas que há variações internas, de departamento para departamento, dentro das mesmas instituições (MEIJER; HART; WORTHY, 2015; PIOTROWSKI, 2010; WELCH, 2012; WORTHY, 2013a).

Países em que é recente a obrigatoriedade da publicação e divulgação da informação encontram algumas barreiras no comportamento dos funcionários públicos. Nestes casos, muitas vezes, os funcionários entendem que a publicação de dados é um trabalho extra, para o qual não foram contratados nem remunerados, por isso mesmo não se sentindo obrigados a realizá-lo. Soma-se a isto ocasiões em que funcionários da administração pública ou atores políticos consideram como sendo de sua propriedade informações que, por natureza, são públicas, de propriedade do público, dos cidadãos (FENSTER, 2015).

Um estudo realizado por Fairbanks, Plowman e Rawlins (2007) mostrou que, de acordo com os próprios funcionários públicos, influenciam o nível de transparência das organizações e agências do governo:

- Fatores pessoais, como o medo de que a informação seja distorcida ou não seja interpretada corretamente;
- Fatores organizacionais, como o impacto da postura dos administradores e gestores e a estrutura do órgão;
- Fatores políticos, como o que será compartilhado e de que modo;
- Fatores relacionados a recursos, como tempo, mão de obra e dinheiro.

A transparência governamental requer, portanto, uma cultura de abertura na organização, bem como a implementação de práticas de comunicação por duas vias (*two*

way communication), além dos recursos necessários disponíveis (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007).

Embora seja incerta a influência dos fatores históricos, políticos e culturais nos aspectos que corroboram para a transparência dos governos, e seja limitado o número de trabalhos que sugerem que os contextos culturais e institucionais exercem diferentes impactos na transparência (GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013), a tentativa de apontar os requisitos necessários para a eTransparência passa pelo reconhecimento destes aspectos, mas não apenas por isso.

Ainda no que tange aos requisitos para a transparência digital, tentaremos, nas próximas páginas, explicar de maneira mais detalhada como as normas que versam sobre a transparência pública influenciam no resultado desta transparência e nas políticas de transparência adotadas pelos países que analisaremos neste trabalho e, em seguida, especificaremos quais os requisitos que, no nosso entendimento, o Estado deve cumprir - certamente estes requisitos extrapolam o âmbito legal -, bem como as características e particularidades das informações (disponíveis pelo Estado aos cidadãos) para que o governo em questão seja considerado transparente.

1.2.2.3 Contextualizando as Leis de Acesso à Informação

Nosso objetivo neste trabalho é avaliar o grau da transparência pública brasileira quando a comparamos com países cuja transparência é considerada avançada, a saber, Estados Unidos e Reino Unido. Temos, neste tópico, tentado reiterar que requisitos são necessários para que políticas de eTransparência sejam bem-sucedidas. Concluímos, então, que conhecer tais requisitos compreende considerar as leis, princípios e parcerias internacionais, de cooperação e que tratam da (e estimulam a) transparência pública, prestação de contas e direito à informação nos países que são aqui objetos de análise.

Defender e legitimar a liberdade de informação são fundamentais para a transparência pública. Mas não se pode aferir se determinado país é mais ou menos transparente apenas por haver regras que versam sobre a obrigatoriedade da prestação de contas sem que sejam considerados os outros requisitos (que serão aqui ponderados).

O reconhecimento do acesso à informação como direito fundamental do ser humano tem sido crescente nos últimos anos. Espera-se que as leis que garantem o direito à informação tornem os governos menos corruptos, mais eficientes, democráticos e legítimos (HEALD; HOOD, 2006). Roberts (2006) descreve como as

leis de acesso à informação (como ideias e na prática) surgiram e se espalharam pelo mundo nas últimas décadas, de modo que até Estados autoritários como a China estão agora adotando a transparência (MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

À medida que o direito à liberdade de expressão, entendido como o direito de transmitir, receber e ir em busca de informações e ideias, tem recebido cada vez mais o reconhecimento de diversos países e organismos internacionais, tem sido crescente também, na bibliografia especializada, o número de trabalhos que tentam compreender as leis sobre direito à informação, prestação de contas, transparência e sua aplicabilidade considerando o contexto do digital.

Mais especificamente, podemos citar o vasto trabalho⁸⁴ de dois pesquisadores que ao longo dos últimos seis anos (desde 2010) têm se dedicado a entender a implementação e aplicação das *Freedom of Information* (FOI) em vários países do mundo, são eles Ben Worthy, pesquisador do departamento de política da Universidade de Londres, em Birkbeck, no Reino Unido, e Gregory Michener, diretor do Programa de Transparência Pública e professor adjunto da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, aqui no Brasil. Este último, dedica-se também ao estudo da Lei de Acesso à Informação brasileira, a Lei nº 12.527/2011⁸⁵. Mas, antes de tratarmos das leis brasileiras, é preciso que entendamos, ainda que resumidamente, como ocorreram as transformações legais sobre o direito de acesso às informações públicas fora do Brasil.

Historicamente, a Suécia é o país pioneiro no reconhecimento do direito de acesso à informação no mundo. O país criou uma das primeiras leis - promulgada em 1766 e denominada Lei de Liberdade de Imprensa - que obrigou o Estado a viabilizar acesso público às informações e documentos que produzia sobre o governo (HOOD,

⁸⁴Juntos, estes autores publicaram trabalhos com o objetivo de desenvolver mecanismos para a avaliação da transparência governamental (MEIJER; HART; WORTHY, 2015; MICHENER; WORTHY, 2013), além de pesquisa sobre as motivações, usos e impactos das *Freedom of Information* (FOI) em diversos países (MICHENER; WORTHY, 2015). O trabalho de Ben Worthy tem, em sua maioria, o Reino Unido como escopo: o autor avalia as políticas de transparência durante a administração de David Cameron no Reino Unido (WORTHY, 2013b) e os impactos das FOIs no governo central e nos governos locais da Inglaterra (WORTHY; JOHN; VANNONI, 2015; WORTHY, 2010, 2013a). Já Gregory Michener tem como foco de suas pesquisas a avaliação da implementação das FOIs: em 2015, realizou uma avaliação dos índices desenvolvidos para se medir a transparência (MICHENER, 2015a), além da avaliação das FOIs na América Latina (MICHENER, 2015b), e da análise de casos de discriminação na solicitação de pedidos pela FOIs no Brasil (MICHENER; RODRIGUES, 2015). Seu trabalho de destaque é uma auditoria realizada sobre a transparência passiva no Brasil cujo principal objetivo era avaliar (através dos pedidos de informação feitos pela Lei de Acesso à Informação Brasileira por meio das plataformas e-Sic) em que nível as entidades públicas brasileiras cumprem suas obrigações previstas pela LAI (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

⁸⁵Lei de Acesso à Informação Pública: Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, texto integral disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm> Acesso em 25 de julho de 2016.

2006; ROBERTS, 2006). No entanto, após a promulgação da lei sueca houve um *gap* no desenvolvimento da mecanismos legais para se garantir a transparência democrática até o século XX, retomado na década de 1940 com a concretização de medidas importantes, como a assinatura do *Administrative Procedures Act*, em 1946, nos Estados Unidos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948 que, em seu artigo 19, afirma que todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião, de expressão, de procurar, receber e difundir informações (FOX, 2007; ROBERTS, 2006).

A regulamentação de normas de acesso a dados e documentos governamentais a partir de leis de acesso à informação passou a acontecer com cada vez mais frequência e rapidez no final do século XX e início do século XXI, mais especificamente a partir de 1980: até a década de 1970, 11 países possuíam leis de acesso à informação, ao final de 2004 esse número chegava a 69 países (ROBERTS, 2006), por volta de 2012, mais de 90 países já tinham decretado leis deste tipo (FUNG, 2013) e hoje este número ultrapassa 130 países⁸⁶, de acordo com a *Open Society Justice Initiative* (2016).

As leis de acesso, ou *Freedom of Information Act* (FOIA), garantem que o cidadão tenha acesso às informações governamentais, a menos que o segredo seja justificado (nestes casos, é preciso justificar ao cidadão a razão pela qual determinada informação deve se manter sigilosa). Trata-se de uma obrigação do Estado para/com o cidadão⁸⁷: o Estado é obrigado a prover acesso a canais de informações social e politicamente relevantes. Através delas, o cidadão pode solicitar o documento que deseja e os funcionários públicos devem garantir este direito (ROBERTS, 2006). Foi na década de 1980, então, que o termo “transparência” passou a ser atrelado à ideia de contabilidade pública, designando a obrigação, inclusive legal, de os governos prestarem contas à sociedade (HOOD, 2006).

Os meios e modos de apropriações do ambiente digital pelos governos repercute também nestas leis. Muitas delas encontraram nas tecnologias digitais de comunicação uma maneira de se implementarem. A lei brasileira, por exemplo, já incorpora no

⁸⁶Disponível em: <http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations#section-0>. Acesso em 25 de julho de 2016.

⁸⁷Esta passagem do Estado como provedor constitucional da informação é extremamente relevante, sobretudo se considerarmos, como aponta Bovens (2002), as constituições europeias, mais precisamente sob a perspectiva da mudança de poder político, que deixou de ser nacional (países isolados) para supranacional, ao abranger a União Europeia como um todo. A administração europeia é frequentemente caracterizada por ser fechada, quase como nos moldes do século XIX. Neste contexto, os direitos de informação representam um grande passo quando comparados às propostas de práticas legislativas e administrativas europeias vigentes até então.

próprio texto o uso de *websites* enquanto ferramenta obrigatória para transparência governamental.

1.2.2.4 As leis brasileiras - Contextualizando o marco legal brasileiro da transparência pública

No Brasil, as mudanças legais vieram acompanhadas de diversas mudanças administrativas (sobretudo nos últimos 15 anos, desde os anos 2000) que, juntas, compunham o cenário propício para transformar o modo de se fazer gestão pública no país (NEVES, 2013). Este processo só foi possível graças a duas transformações sociais mais amplas: a democratização e a estabilização da macroeconomia (ALVES; HELLER, 2013). Levando em conta estes aspectos, chamaremos a atenção, primeiramente, aos marcos legais, para que em seguida elenquemos as mudanças administrativas relevantes.

Há quatro marcos legais que merecem destaque por tratarem da publicidade, da transparência fiscal, do uso dos meios digitais para a oferta de informação de interesse público e do acesso à informação, são eles:

- 1) Os artigos 5º e 37 da Constituição Federal de 1988;
- 2) A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)⁸⁸;
- 3) A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, a Lei da Transparência (2009)⁸⁹;
- 4) A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação⁹⁰

(1) O acesso à informação pública está previsto no capítulo I da Constituição Federal de 1988 – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Nos artigos 5º e 37º, respectivamente, estão os dispositivos que tratam do direito à liberdade de expressão e das diretrizes para o exercício do poder público (MORAIS et al., 2015). Segundo a

⁸⁸Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

⁸⁹Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

⁹⁰Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

própria constituição (no inciso XXXIII do artigo 5º), o acesso à informação pública é um direito fundamental do cidadão, que tem direito de receber informações de interesse particular, coletivo ou geral dos órgãos públicos, havendo ressalvas apenas nos casos em que o sigilo é imprescindível à segurança do Estado e da sociedade. Já o parágrafo primeiro do artigo 37, prevê que a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”⁹¹, o que pode ser interpretado como uma tentativa de se garantir a transparência da administração pública sobre assuntos relevantes e de interesse público. Todavia, estes dispositivos somente ganharam maior efetividade com a edição da Lei Federal nº. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, que falaremos adiante (MORAIS et al., 2015).

(2) Apoiada sobre quatro eixos centrais, a saber: planejamento, controle, responsabilização e transparência (SANTANA JUNIOR et al., 2009), a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF, estabelece, nos seus artigos 48 e 49, normas para a gestão fiscal voltadas especificamente para a responsabilidade nas finanças públicas do país e instrumentos de transparência na gestão fiscal, que são: as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), a prestação de contas e respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. A lei prevê que seja dada ampla divulgação a estes relatórios e documentos, incluindo suas versões simplificadas, em meios eletrônicos de acesso público (internet). Há uma preocupação, na LRF, no que tange à incapacidade de o cidadão comum entender o conteúdo ali disponível, e é por isso que a lei prevê a obrigatoriedade da oferta de versões simplificadas de relatórios. É a compreensão destes conteúdos, e não apenas o acesso a eles, que dará condições aos cidadãos de avaliar o desempenho do gestor público na administração dos recursos (MORAIS et al., 2015).

A lei prevê ainda que a transparência seja assegurada também “mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (SANTANA JUNIOR et al., 2009, p. 71). Há a preocupação com o

⁹¹Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 de junho de 2016.

estabelecimento de regras para a divulgação de informações orçamentárias e prestação de contas:

A LRF trouxe consigo uma mudança de paradigma que ia além do encontro de números: a necessidade de se ter transparência fiscal como instrumento de integridade pública. Ao estabelecer regras para a divulgação de informações orçamentárias, a norma coloca os gestores dos recursos públicos sobre um novo patamar de responsabilidade, no qual as decisões são abertas e a prestação de contas é constante (NEVES, 2013, p. 4–5)

O marco normativo, como nos lembra Neves (2013), surgiu em um momento de crise econômica em que o país buscava uma política mais austera e os entes federativos buscavam soluções que dessem mais independência às suas decisões. A aplicação da LRF atinge a responsabilidade na gestão fiscal e pressupõe a ação planejada e transparente, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir “desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições” (NEVES, 2013, p. 2).

(3) A Lei Complementar nº. 131/09, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência Pública⁹², consiste em um adendo à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela altera o Artigo 48 da LRF em relação à transparência da gestão fiscal no intuito de reforçar a necessidade de transparência orçamentária e incorporar experiências positivas da administração pública federal para toda a federação⁹³. A Lei da Transparência exige a publicação em tempo real – até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema -, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das receitas e despesas em meio eletrônico de amplo acesso ao público (internet). Com isso, a sociedade passou a ter a oportunidade de acompanhar de forma concomitante à execução do orçamento público, facilitando a detecção de irregularidades mediante o exercício do controle social (MORAIS et al., 2015; NEVES, 2013).

⁹²A lei é conhecida também como Lei Capiberibe, por ter sido baseada na proposta do senador João Capiberibe, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) (ALVES; HELLER, 2013).

⁹³“A primeira grande mudança trazida pela Lei é a obrigação da publicação dos atos praticados pelas unidades gestoras para a execução orçamentária dos gastos. Assim, os detalhes dos documentos relativos à realização das despesas públicas do Governo Federal passaram a estar disponíveis diariamente no Portal da Transparência. O segundo, e mais transformador, ponto da Lei é a extensão da obrigação de publicação dessas informações para todos os entes federativos. Assim, Estados e Municípios ficam obrigados a terem instrumentos semelhantes ao Portal da Transparência para a prestação de contas à sociedade” (NEVES, 2013, p. 8).

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência mostraram as preocupações do Brasil em relação ao provimento da transparência ativa, ou seja, a transparência proveniente da divulgação de informações por iniciativa própria do governo, sem que seja necessário que cidadãos ou quaisquer interessados solicitem as informações que desejam. Mas era justamente neste aspecto que o país precisava avançar. Ainda não havia, aqui no Brasil, leis que regulamentassem a obrigatoriedade de respostas, por parte do governo, às demandas de informação da sociedade - transparência passiva. Apenas em 2011, seguindo a tendência de mais de 90 países que possuíam leis neste sentido, o Brasil⁹⁴ aprovou sua legislação de acesso às informações públicas.

(4) A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 e o Decreto 7724 de 2012, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), regulam o direito de acesso à informação já previsto na Constituição Federal de 1988 ao determinar que o Estado é obrigado a responder as demandas da sociedade por informação. Sancionada também por pressão de jornalistas, grupos e organizações da sociedade civil, através da LAI todos os níveis do governo (federal, municipal e estadual), bem como as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), ou seja, todas as mais de 5.600 cidades, os 26 estados, o Distrito Federal, a administração federal, além de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades sem fins lucrativos que recebem recursos públicos estão subordinados às mesmas regras de transparência, delimitação de prazos e procedimentos estabelecidos na lei.

Devem estar à disposição do público todas as informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados de programas, projetos e ações de órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos, resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle. Por força da LAI, os entes públicos têm o dever de garantir o direito de acesso às informações que devem ser oferecidas – também por via digital - a partir da criação de serviços de informação ao cidadão (SICs) em todos os órgãos públicos, mediante procedimentos objetivos e ágeis, em linguagem clara e de fácil compreensão.

⁹⁴O Brasil foi o 89º país no mundo e o 19º na América Latina a aprovar uma *Freedm of Information Law* - a Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira (RODRIGUES, 2013): “Quando o país aprovou a legislação de acesso a informação, vários países da América Latina já haviam aprovados seus normativos, como o México (2002), o Equador (em 2004), o Uruguai (2008) e o Chile (2009). Países como a Índia (2005) e África do Sul (2000) também já tinham aprovado seus marcos legais” (NEVES, 2013, p. 11).

O e-SIC tornou-se o principal canal de comunicação entre governos e sociedade para a obtenção de informações no âmbito da LAI. Segundo Neves (2013, p. 12), “Como o Portal da Transparência se consolidou como o principal pilar de transparência ativa do Governo Federal, o e-SIC fortalece-se como o pilar da transparência passiva”. Através desta ferramenta, o cidadão pode fazer pedidos, acompanhar prazos, encaminhamentos, prorrogações e respostas. É possível também fazer recursos às instâncias revisoras quando as respostas são negadas ou consideradas insatisfatórias. Podemos dizer que a LAI, então, consolida as políticas de transparência governamental adotadas nos últimos anos no Brasil ao instituir o acesso às informações públicas como regra e o sigilo como uma exceção, “assegurando o pleno exercício do direito de acesso previsto na Carta Magna” (MORAIS et al., 2015, p. 90). Trata-se de uma lei elogiada internacionalmente e considerada uma das melhores e mais abrangentes FOIs existentes (HARLOW, 2013).

O fato de a aprovação da LAI ter sido tardia (quando comparamos com outros países)⁹⁵ foi, em certa medida, benéfico, pois, por ter sido aprovada em 2011, a lei de acesso brasileira já prevê também o provimento de informações em formato aberto e legível por máquina, atendendo a crescente demanda mundial por dados abertos, que possam ser livremente usados por especialistas, redistribuídos e reutilizados, inclusive para a criação de *softwares* e aplicativos (NEVES, 2013).

Mais recentemente, em 11 de maio de 2016, a presidente da república Dilma Rousseff, antes de ser afastada do cargo, assinou o Decreto N° 8.777⁹⁶ (BRASIL, 2016), que visa ampliar a Lei de Acesso à Informação e facilitar o acesso a dados públicos ao instituir a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Mais notadamente, o decreto estabelece regras específicas para a liberação de dados que facilitam o uso das informações: cada ministério terá de apresentar planos de abertura de dados construídos a partir de demandas da sociedade e, além disso, está prevista a criação de catálogos que obriga os ministérios a fazer um inventário de informações (como dicionários), inclusive daquelas sigilosas.

Temos reforçado aqui, de maneira sistemática, que a transparência pública tem ganhado espaço como um direito fundamental em regimes democráticos e a adoção de

⁹⁵Para mais detalhes sobre os processos de implementação das Leis de Acesso à Informação na América Latina e no Caribe, recomenda-se o e-book: *Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean. A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas. 2013.*

⁹⁶Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm. Acesso em 29 de agosto de 2016.

todas estas medidas voltadas para a austeridade fiscal do país é um exemplo. A promulgação destas leis e as conseqüentes ações administrativas delas decorrentes tornaram-se instrumentos importantes para o controle do cidadão sobre a coisa pública e, consecutivamente, para o combate à corrupção (NEVES, 2013). No Brasil, destacam-se em particular, como ações administrativas, duas medidas importantes para a efetividade da transparência pública:

(1) a criação, em 2004, do Portal da Transparência do Governo Federal⁹⁷, pela extinta Controladoria-Geral da União⁹⁸. Considerado uma das principais bases da política de transparência proativa do Governo Federal, o Portal da Transparência é um instrumento que viabiliza o controle social e a transparência pública. Por meio dele, a sociedade pode acompanhar detalhadamente e fiscalizar onde estão sendo gastos os recursos do Poder Executivo Federal⁹⁹ (MORAIS et al., 2015). O desenvolvimento e reestruturação do portal é parte do Plano de Ação Brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP).

(2) o Portal de Dados Abertos¹⁰⁰ e a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), instituída em 2012 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem como objetivo principal incentivar e direcionar os esforços do Governo Federal na publicação de dados em formato aberto. O início do processo de abertura brasileiro levou o país a liderar a maior iniciativa internacional sobre práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, acesso à informação pública e participação: a Parceria para Governo Aberto¹⁰¹, firmada em 2011 e mencionada acima (NEVES, 2013). São, como pontua Neves (2013), padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e

⁹⁷Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 27 de julho de 2016. O portal foi formalizado pelo Decreto 5.482 de 30 de junho de 2005. Sua criação deve-se, sobretudo, à aprovação da Lei Complementar 101, a LRF.

⁹⁸Hoje o Portal da Transparência é mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

⁹⁹“(…) é visível que o escopo do Portal se ampliou, extrapolando a visão sobre o dinheiro público para uma visão sobre o emprego de recursos públicos. Além das informações sobre as despesas – e também receitas –, o Portal agora informa sobre imóveis funcionais, quadro de servidores, pessoas e organizações impedidas de fazerem contratos com a administração pública. Como instrumento de controle social, o Portal permite acompanhar gastos, arrecadações, entender o objeto de convênios e suas respectivas liberações, verificar se alguma empresa contratada pelo governo estava impedida de fazer contratos, saber quanto foi transferido para um município para um determinado programa ou conhecer os beneficiários dos programas sociais do Governo Federal” (NEVES, 2013, p. 6).

¹⁰⁰Disponível em: <http://dados.gov.br/>. Acesso em 27 de julho de 2016. “A exemplo de similares de outros países, o portal busca facilitar o acesso às bases de dados públicas, permitindo que se localize os dados públicos em formato aberto a partir de um único lugar, com uma ferramenta de busca” (NEVES, 2013, p. 14).

¹⁰¹Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/>. Acesso em 27 de julho de 2016. Falaremos mais detalhadamente da Parceria para Governo aberto no tópico seguinte.

compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos. Ferramentas deste tipo criam e disseminam a recente cultura de publicação e utilização de dados abertos no país.

1.2.2.5 As leis de acesso nos Estados Unidos e no Reino Unido

Em diversos países, como os escandinavos, os Estados Unidos, o Reino Unido e os Países Baixos, o acesso público à informação governamental está sujeito a regulações, como as *Freedom of Information Acts* (FOIAs, ou leis de acesso à informação), procedimentos e regimes específicos (BOVENS, 2002). Chamamos a atenção aqui especificamente para dois destes países, Estados Unidos e Reino Unido que, além de serem considerados dois dos “mais abertos” e transparentes países do mundo (no sentido de abertura de dados e informações governamentais) (STIGLITZ, 1999)¹⁰², são objeto de análise de diversos estudos que buscam avaliar tanto a implementação de leis de acesso à informação (PIOTROWSKI, 2007; WORTHY, 2010) quanto as iniciativas e projetos de eTransparência em geral (JAEGER; BERTOT, 2010; LOURENÇO, 2015; MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

Estados Unidos e Reino Unido foram aqui escolhidos como parâmetros para a comparação com o Brasil pela longa história de transparência que têm os dois países. Diferem, no entanto, em suas tradições no que tange ao conceito de Estado e democracia (RUIJER; MEIJER, 2016). Enquanto, segundo alguns autores, os Estados Unidos rejeitam modelos administrativos unitários, centralizados - são caracterizados pela autonomia dos estados federados - (RUTGERS, 2001), a tradição britânica é centralizadora, considera o Estado o guardião do interesse geral, em que se organiza e se estabelece a ação coletiva. Enquanto os Estados Unidos são uma república presidencialista, cuja democracia é representativa, o Reino Unido é caracterizado por ser um país de monarquia parlamentar, cuja democracia é parlamentarista. Ambos, cada um a seu modo, são referências no âmbito da transparência pública. As diferenças na tradição institucional dos Estados Unidos e Reino Unido refletem no modo como cada um destes países desenvolve seu regime de transparência: são caminhos distintos, seguidos por países diferentes que incorporam, de maneira própria, a transparência

¹⁰²Tradução própria: “(...) after all, the United States and the United Kingdom are two of the most open and transparent societies in the world. And indeed, they set an example for much of the rest of the world”.

pública como prática e hábito em seus sistemas democráticos e administrativos (RUIJER; MEIJER, 2016).

Já na primeira ementa da constituição norte-americana, estava garantido o direito à liberdade de expressão, por James Madison, que ressaltava a importância do conhecimento como atributo capaz de conferir poder às pessoas (RUIJER; MEIJER, 2016; STIGLITZ, 1999).

A Lei de Acesso à Informação norte-americana, *Freedom of Information Act* (FOIA), por sua vez, foi aprovada pelo Congresso e assinada em 1966. A FOIA permite que qualquer cidadão obtenha qualquer informação¹⁰³ de domínio público de órgãos do Poder Executivo federal, mesmo que esta informação ainda não tenha sido divulgada, sem a necessidade de que sejam dadas razões para a demanda.

Antes de serem aprovados, os méritos da FOIA – que, no Brasil, corresponde à Lei de Acesso à Informação (LAI) - foram exaustivamente debatidos no Congresso por mais de uma década. Dez anos após sua aprovação, foi promulgado o *Government in the Sunshine Act*, em 1976¹⁰⁴ (HOOD, 2006), mas o contexto político da época (guerra fria) justificava o período de sigilo e a resistência à abertura por parte do governo. Em contrapartida, o abuso do poder no episódio do Watergate aumentou os anseios da população por abertura e transparência, que só viria a acontecer nos anos 1990, quando as informações que tinham sido escondidas e omitidas em nome da segurança nacional foram finalmente abertas para o escrutínio público (ROBERTS, 2006).

Em 1996, trinta anos após a assinatura da FOIA, Bill Clinton assinou a *Electronic Freedom of Information Act* (EFOIA), que altera a FOIA com o intuito de reforçar a abertura do governo e o compromisso do país com os princípios da abertura e da *accountability*, fomentar a democracia e melhorar o acesso público aos registros do governo. Alguns pesquisadores atribuem à EFOIA a tentativa de o governo lidar com o declínio da confiança pública, ao assegurar acesso público e rápido à informação governamental (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007). A EFOIA mostra que

¹⁰³Certamente, a FOIA prevê exceções, como determinados casos em que se violam a privacidade e a segurança nacional. Nestas ocasiões, o governo precisa justificar as razões do sigilo, o porquê da manutenção do sigilo. A aprovação da FOIA é um marco importante na história da transparência pública norte-americana e substitui a “necessidade de saber” pelo “direito de saber”. No entanto, cabe ressaltar que, como em todos os outros países, o sucesso da legislação depende do comprometimento real do governo com a abertura (STIGLITZ, 1999).

¹⁰⁴Além da FOIA, há outras leis e regulações sobre governo aberto nos EUA que visam tornar o Estado mais visível aos cidadãos, como: *The Administrative Procedures Act*, *The Sunshine Act*, *The Privacy Act*, *Federal Advisory Committees*, e *the Paperwork Reduction Act* (PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007). Há também uma legislação adotada pelos estados, chamada *Freedom of Information Laws* (FOIL), que funciona como a FOIA (que é federal), mas no âmbito estadual (THORNTON; THORNTON, 2013).

a promulgação da FOIA não foi um fim em si mesma e que a questão continuou sendo debatida no congresso, onde ainda se discutem emendas relacionadas à Lei. Hoje, a disposição da informação em *websites* está prevista pela lei e, assim como na lei brasileira, também está prevista a transparência proativa: as agências devem oferecer, em seus *websites*, informações sobre os pedidos feitos com base nas FOIAs, quantos foram atendidos, quantos foram negados e por quê. (RUIJER; MEIJER, 2016).

O fim desta década marcada pela abertura tem a data de 11 de setembro de 2001, quando aconteceram os ataques terroristas em Nova Iorque. A partir de então, o governo americano, a comando do então presidente George W. Bush, passou a se fechar mais, no sentido de ter mais cautela em relação às informações que deveriam ser divulgadas, e foram aprovadas legislações para tornar sigilosas informações que já eram oferecidas (ROBERTS, 2006). Embora tenha feito uma administração que não priorizava a transparência, Bush ainda deu alguns passos importantes, como a oferta de informações *online* sobre reuniões do Executivo. Foi também a administração Bush que investiu no portal Regulations.gov, em que as agências devem oferecer informações e materiais de apoio para processos de regulação (COGLIANESE, 2009).

Sucessor de George W. Bush, Barack Obama tinha a promessa de criar uma democracia “transparente e conectada”. Ao assumir a presidência dos Estados Unidos, uma das primeiras ações do presidente Obama foi assinar um memorando comprometendo sua administração com a “criação de uma abertura sem precedentes no governo” (OBAMA, 2009b). Obama assinou dois importantes decretos: (1) o Memorando sobre Transparência e Governo Aberto, que visa um governo mais transparente, participativo e colaborativo (OBAMA, 2009b), e o Memorando sobre a FOIA (OBAMA, 2009c), que incentiva a prestação de contas através da transparência, estimula as agências federais a tomarem medidas afirmativas para tornar públicas as informações sem esperar por pedidos específicos, e diz que “diante da dúvida, a abertura prevalece” (OBAMA, 2009c). Ambos os documentos foram seguidos pela diretiva do Governo Aberto, emitida em 8 de dezembro de 2009, e pelo início da Parceria para Governo Aberto em 2011¹⁰⁵, de que falaremos no próximo tópico (RUIJER; MEIJER, 2016).

¹⁰⁵Mesmo tendo que enxugar gastos (vale lembrar que Obama assume a presidência em meio à crise econômico-financeira iniciada em 2008), o presidente Barack Obama não deixou de lado a questão da transparência. Nos primeiros 100 dias de mandato, sua administração tomou várias medidas para sinalizar o compromisso com a transparência governamental, como a criação do website Recovery.gov, que

Assim como nos Estados Unidos, no Reino Unido foi notável o aumento do interesse da população por transparência – sobretudo transparência fiscal - no final da década de 1990 (HEALD, 2003). O país, como ressaltamos anteriormente, tem a transparência pública como um princípio.

No âmbito da transparência, são duas as leis que garantem o acesso à informação: a *Freedom of Information Act 2000*¹⁰⁶ e a *Freedom of Information (Scotland) Act 2002*¹⁰⁷. Ambas as leis, que são praticamente idênticas, entraram em vigor em 1º de janeiro de 2005. A *Freedom of Information Act 2000* é uma lei do Parlamento do Reino Unido que estabelece, em nível nacional, o direito de acesso do público às informações até então de posse das autoridades públicas¹⁰⁸. Já a *Freedom of Information (Scotland) Act 2002*, foi aprovada para incluir os órgãos públicos sobre os quais o parlamento escocês (Holyrood) - que não Westminster - tem jurisdição. Para estas instituições, a lei escocesa cumpre a mesma finalidade que a FOI britânica¹⁰⁹. A FOI britânica, assim como as leis de acesso à informação dos outros países, também é caracterizada mais pela transparência passiva que ativa: baseia-se nas demandas que são feitas aos órgãos e instituições públicas e nas respostas dadas, embora apresente também, ainda que timidamente, componentes proativos.

A *Freedom of Information* britânica tem sido objeto de análise de vários trabalhos acadêmicos. Alguns avaliam se a lei reforça os valores fundamentais da transparência e da prestação de contas, se há efeitos na melhoria da tomada de decisão, na confiança do público no governo e na participação do cidadão na política (HAZELL; WORTHY; GLOVER, 2010), enquanto outros buscam medir o impacto da lei no comportamento daqueles envolvidos, em alguma medida, com a administração pública, como políticos, funcionários públicos e os *media* (WORTHY, 2010, 2013a). Há ainda trabalhos que analisam quais os fatores que motivam cidadãos, jornalistas e todos aqueles que fazem requerimentos através da lei a pedirem a abertura de determinada informação (MICHENER; WORTHY, 2015).

pretendia assegurar que todo americano pode descobrir como e onde seu dinheiro está sendo gasto. Para mais detalhes acerca das políticas do governo Obama nesta temática, ver Coglianesi (2009).

¹⁰⁶Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>. Acesso em 30 de julho de 2016.

¹⁰⁷Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13/contents>. Acesso em 30 de julho de 2016.

¹⁰⁸Antes da FOI britânica, havia o *Data Protection Act* que, com a promulgação da lei passou a ter a função de supervisionar sua operacionalização e aplicabilidade. O *Data Protection Act* está disponível em: <http://www.legislationline.org/topics/country/53/topic/3>. Acesso em 30 de julho de 2016.

¹⁰⁹Ainda no âmbito da transparência, há também a *Environmental Information Regulations* (2004). Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/contents/made>. Acesso em 30 de julho de 2016.

Muitos destes trabalhos citam como exemplo um caso considerado emblemático no Reino Unido envolvendo despesas públicas¹¹⁰ e descoberto em decorrência de um pedido de acesso a informação feito com base na FOI (MEIJER; HART; WORTHY, 2015) que mexeu com todo o governo - alguns parlamentares renunciaram e outros desistiram de disputar as eleições seguintes. Hoje, em decorrência deste episódio, as regras para as despesas de parlamentares foram revistas¹¹¹ e é possível acessar *online*¹¹² os relatórios de despesas dos deputados: muitos dos dados disponibilizados pelo Reino Unido dizem respeito a gastos do governo, finanças, contas, etc. (BRIGHT et al., 2015; MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

Embora o Reino Unido (tanto o governo central quanto os locais) já seja considerado um país aberto e transparente (WORTHY, 2013a), a impressão de que o país é hoje muito mais transparente – sobretudo sobre assuntos fiscais - do que era há vinte anos (HEALD, 2006) é reflexo das possibilidades trazidas pelo ambiente *online*. Atribui-se à internet, e não a possíveis mudanças na cultura política, leis ou hábitos governamentais¹¹³, a chamada “revolução da abertura” (MARGETTS, 2011; WORTHY, 2013a). Sabe-se que o ambiente *online*, suas ferramentas e oportunidades inserem, em geral, novos requisitos para a forma como pensamos a transparência (MARGETTS, 2011). No Reino Unido, em particular, as possibilidades do digital levaram o governo a níveis de transparência nunca antes vistos pelos seus cidadãos¹¹⁴.

O país se inspirou nas inovações dos Estados Unidos propostas por Obama sobre governo aberto e transparência ao propor uma “revolução da transparência” e a criação de um efetivo sistema de Open Data (WORTHY, 2013b; YU; ROBINSON, 2012). Segundo o então primeiro-ministro David Cameron, a nova Agenda da Transparência,

¹¹⁰O caso aconteceu em 2009 quando uma jornalista fez um requerimento com base na FOI aos membros do parlamento para acessar informações sobre declarações de despesas dos deputados e o pedido foi negado pelo presidente da casa. A jornalista, no entanto, ganhou os recursos na mais alta corte do país - a Câmara dos Lordes - que ordenou a divulgação das informações. Quando os relatórios solicitados no pedido da FOI foram liberados, vieram à tona todos os gastos dos parlamentares - que estavam usando verbas parlamentares para fins pessoais - gerando grande repercussão por parte do público e até a renúncia do presidente do parlamento (Câmara dos Deputados).

¹¹¹Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/8301443.stm Acesso em 30 de julho de 2016

¹¹²Disponível em: <http://parliament.telegraph.co.uk/mpsexpenses/home> Acesso em 30 de julho de 2016

¹¹³Neste sentido, considera-se que a implementação da FOI no governo central inglês não teve um efeito transformativo nem levou a qualquer mudança fundamental nas relações de poder (embora possa ter fortalecido a atuação da mídia e das ONGs), até porque os governos locais já eram considerados abertos (WORTHY, 2013a)

¹¹⁴Margetts (2011) chama a atenção às mudanças importantes para as relações governo-cidadão, particularmente no que tange a confiança dos cidadãos no governo. Além de todos os outros possíveis benefícios oriundos da eTransparência.

através das publicações *online* e Iniciativas de Dados Abertos¹¹⁵, deve promover a eficiência, melhorar a economia, ajudar a reconstruir a confiança nos políticos (CAMERON, 2010), além de evitar, através da ampla abertura, escândalos como o de 2009. Soma-se a isso outras vantagens oriundas das iniciativas de transparência, como acesso a dados de maior qualidade, aumento da participação, melhora na comunicação entre governo e cidadãos, etc. (WORTHY, 2013b):

O governo considera que é preciso escancarar as portas dos órgãos públicos, para permitir que o público obrigue os políticos e órgãos públicos a prestar conta das suas ações (...), para oferecer uma melhor relação custo-benefício, permitindo que empresas e organizações sem fins lucrativos construam *websites* e proponham aplicações inovadoras (CAMERON, 2010, p. 20)¹¹⁶

No entanto, se, por um lado, aqueles que defendem as leis de acesso esperam que elas transformem as instituições políticas, tornando-as mais transparentes e obrigadas a prestar conta de suas ações, há, por outro, aqueles que criticam as leis de acesso e iniciativas deste tipo¹¹⁷. São sobretudo políticos que entendem que o modo como os meios de comunicação fazem uso das FOI é abusivo. Um exemplo é o ex-primeiro-ministro da Inglaterra, Tony Blair, que se tornou o crítico mais proeminente da FOI e seus usos (HILLEBRANDT; CURTIN; MEIJER, 2014; WORTHY, 2013a). O principal argumento é o de que a maior parte dos pedidos não é feita por cidadãos comuns, mas jornalistas, que usam a lei “como uma arma” contra os políticos (MICHENER; WORTHY, 2015).

¹¹⁵As reformas no âmbito da transparência incluem a criação do *website* data.gov.uk, a publicação *online* de todos os gastos do governo central acima de 25 mil libras, gastos dos governos locais acima de 500 libras, contratos, salários de oficiais, etc. Preveem também dados sobre o desempenho do serviço público e inovações como mapas *online* e interativos sobre as mais diversas áreas (crimes, saúde, etc.). Para maiores detalhes sobre as políticas propostas por David Cameron para a transparência pública, ver WORTHY (2013b).

¹¹⁶Tradução própria: “The Government believes that we need to throw open the doors of public bodies, to enable the public to hold politicians and public bodies to account... to deliver better value for money [and to] bring significant economic benefits by enabling businesses and non-profit organisations to build innovative applications and websites”. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf. Acesso em 30 de julho de 2016.

¹¹⁷Estudiosos e até órgãos de controle (como o *UK Public Accounts Committee*, em 2012) reconhecem os limites das leis de acesso (STIGLITZ, 1999) e tecem críticas ao modo como a informação é disposta, alegando que as informações são de difícil interpretação, ou que há apenas dados brutos (WORTHY, 2013b). Isto pode levar pessoas a solicitarem informações que, por vezes, já estão disponíveis, mas não de maneira que leigos possam encontrar, interpretar e compreender (FUNG, 2013). Há ainda ressalvas quanto ao valor de iniciativas como estas, que são financeiramente caras (BRIGHT et al., 2015; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2007). Para Marsh (2011), a FOIA poderia ser melhorada em vários aspectos, mas a sua existência já é um avanço.

Dentre críticos e defensores das leis de acesso, é preciso ponderar que iniciativas deste tipo, em geral, ao exigirem a abertura das informações de instituições e funcionários públicos quando lhes é requisitado, bem como a explicação do sigilo quando este é justificável, são meios importantes capazes de gerar benefícios tanto ao público quanto às instituições públicas, através do provimento da transparência e, por vezes, da *accountability*. As leis de acesso são, nas palavras de Ruijter e Meijer (2016, p. 2), “a espinha dorsal de transparência”, por permitirem o acesso à informação e estabelecerem regras as quais as autoridades públicas estão obrigatoriamente submetidas.

O sucesso ou insucesso de leis como a FOIA, em especial, e das políticas de transparência como um todo pode estar atrelado a outros fatores, como o contexto específico do ambiente político em questão, liderança e cultura da própria instituição, elementos cruciais na condução de políticas de transparência (WORTHY, 2013a). Neste sentido, embora não seja esta uma tarefa fácil, um dos desafios das leis de acesso está na mudança dos hábitos e costumes destas instituições mais fechadas e resistentes a mudanças. Para tanto, a sugestão é que as leis sejam combinadas a outros mecanismos de vigilância e monitoramento, como veículos de comunicação, jornalistas, ONGs, ativistas ou quaisquer organizações que atuem no sentido de vigiar o governo (MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

Embora haja alguns limites na transparência e alguns autores critiquem as iniciativas projetadas para suprir esta necessidade, a nova agenda de transparência elaborada e implementada na última década (tanto através da *Transparency Revolution*, proposta por David Cameron no Reino Unido, quanto da *Open Government Initiative*, proposta por Barack Obama nos Estados Unidos) reflete, por um lado, as demandas da população por governos mais transparentes e abertos ao escrutínio público e, por outro, as tentativas do governo de se adequarem a esta reivindicação.

1.2.2.6 A informação como requisito para a transparência *online*

Já sabemos que o governo tem a obrigação legal de munir os cidadãos de informação e que o acesso à informação governamental e a existência de canais de informação são fundamentais para o posicionamento legal, político e social do cidadão (BOVENS, 2002), mas, como deve estar esta informação para que os cidadãos a

compreendam? Quais as características desta informação e que requisitos devem cumprir para serem consideradas transparentes?

Quando o Estado utiliza meios digitais substancialmente interativos e informativos (como a internet) na comunicação com seus cidadãos, a que exigências democráticas ele está submetido? Em outras palavras, olhando de modo mais específico: Quais os requisitos que precisariam ser cumpridos pelos sites governamentais para bem atingir o horizonte democrático ou para contribuir com o bom funcionamento do sistema democrático contemporâneo? (SILVA, 2011, p. 125).

Ao considerar as possibilidades do ambiente *online*, a perspectiva adotada por Silva (2011) é a de que o Estado deve, em sua interface digital, cumprir três requisitos básicos (a saber: publicidade, responsividade e porosidade) para contribuir com o bom funcionamento do sistema democrático e, por conseguinte, com o aprimoramento da democracia. Certamente, a transparência pública se faz presente na circunscrição dos requisitos apontados por Silva (2011) que, por esta razão, merecem nossa atenção (sobretudo o primeiro deles).

O primeiro requisito, o da publicidade, já foi amplamente discutido neste trabalho e diz respeito ao princípio de tornar o Estado mais transparente ao cidadão. Para se materializar através do *online* e tornar o poder, seus agentes e dinâmicas mais visíveis e abertos ao escrutínio público, é preciso que as informações estejam organizadas, armazenadas e expostas adequadamente aos interessados. Para Silva (2011), um portal governamental consegue materializar o princípio da publicidade quando dispõe, aos seus cidadãos, um montante de informações institucionais, administrativas, financeiras e políticas, relevantes e claras, em diversas linguagens (textual, fotográfica e audiovisual) cujo objetivo é facilitar a compreensão do cidadão que busca pela informação:

(...) a publicidade online pode se materializar de modo bastante heterogêneo: algo que vai desde a publicação de nota/notícia sobre ações do Estado (publicidade de teor noticioso-informativo) até a disponibilização de relatórios detalhados com prestação de contas (que seria uma publicidade de teor mais discursivo), passando por outras formas intermediárias entre esses dois extremos” (SILVA, 2011, p. 127–128).

É por meio da publicidade - o mais desenvolvido dos três requisitos apontados por Silva (2011) nos sítios oficiais – que os cidadãos tomam conhecimento dos assuntos

públicos. São as informações disponíveis pelos agentes públicos e oferecidas aos cidadãos que os capacitarão a avaliar como é feita a condução dos negócios públicos de interesse comum.

O segundo requisito apontado por Silva (2011) é o da responsividade, e significa a obrigação de responder a demandas e interpelações, aumentar e aprimorar as possibilidades de diálogo entre o Estado e os cidadãos por meio das plataformas digitais. Pensar o funcionamento de um projeto de eTransparência inclui concentrar-se nos dispositivos destinados a gerenciar as solicitações, demandas, pedidos e requerimentos do cidadão, bem como as respostas do Estado a estas solicitações (SILVA, 2009). Em suma, na esfera da eTransparência, espera-se que o ambiente digital favoreça a comunicação bilateral entre Estado e cidadãos, que o Estado responda às demandas do cidadão.

Neste âmbito, podemos tomar como exemplo os Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC), instituídos pela LAI (Lei de acesso à informação), que existe justamente para assegurar essa responsividade (ver Figura 1). O e-SIC foi criado para ser um canal de solicitação de informações por qualquer cidadão (pessoa física) ou empresa (pessoa jurídica), que pode encaminhar seu pedido, acompanhar o andamento e receber uma resposta em prazo não superior a 20 dias. Caso o órgão não consiga prestar a informação dentro do prazo de 20 dias, o prazo poderá ter prorrogação por mais 10 dias, mediante justificativa expressa e ciência do requerente. O terceiro requisito proposto por Silva (2011) para a comunicação entre governos e cidadãos ultrapassa a transparência pública e consiste em tornar o Estado mais aberto à opinião pública, é a porosidade.

Figura 1: Página ‘Acesso à Informação’ do Governo Federal que hospeda os e-SICs.

Fonte: <http://www.acaoainformacao.gov.br/>

A qualidade da informação é fundamental para se alcançar a efetividade do princípio da publicidade no ambiente *online*, pois a informação nada mais é que a matéria-prima da publicidade. Alguns autores tentam elencar quais os pré-requisitos que uma informação de qualidade deve cumprir para ser considerada transparente. Referimo-nos aqui a informações de teor político, contas, notas explicativas, relatórios de audiências, recomendações feitas por órgãos de controle (como, no Brasil, o Tribunal de Contas da União), relatórios oficiais, listas, decretos.

A transparência requer o provimento de informações confiáveis sobre as políticas do governo, suas intenções e perspectivas, dados e informações detalhadas sobre as operações governamentais, incluindo, no caso da transparência fiscal, a publicação de documentos orçamentários compreensíveis, que contenham documentos classificados adequadamente sobre as contas e estimativas do governo. Os requisitos passam ainda por aspectos comportamentais, que incluem o estabelecimento de regras claras sobre conflitos de interesse, nomeação de funcionários, código de conduta para os funcionários da administração, além de regulações claras e requisitos para o cumprimento das Leis de Acesso ou *Freedom of Information*, publicação de auditorias de desempenho e assim por diante. Os tipos de informação disposta variam entre países,

administrações e instituições porque dependem do que é legalmente exigido, mas também do que é prioridade na administração que se quer avaliar. É o cumprimento de todos estes aspectos que associa a transparência ao sucesso da implementação da boa governança (*good governance*) (KOPITS; CRAIG, 1998).

Por considerarmos a subjetividade do conceito da transparência e assumirmos que ela certamente não se limita ao simples provimento de informações, apresentaremos os requisitos que estas informações devem cumprir no intuito de tornar o Estado mais transparente. Embora os fatores aqui listados - requisitos das informações - estejam intrinsecamente relacionados aos aspectos tecnológicos dos *websites* governamentais e aos necessários avanços das ferramentas para que se alcance a transparência por meio do digital, a transparência *online* não depende única e exclusivamente dos aspectos tecnológicos.

Segundo Prusak e Davenport (1998), estas questões estão relacionadas ao tempo, ao conteúdo e à forma. Em relação ao primeiro aspecto, o *tempo*, a informação deve: estar disponível sempre que necessária (prontidão), estar atualizada quando requisitada (aceitação), ser fornecida quantas vezes for requisitada (frequência) e ser fornecida sobre períodos passados, presente e futuros (período). Sobre o segundo aspecto, o *conteúdo*, a informação deve: estar isenta de erros (precisão), atender a demanda do destinatário (relevância), ser fornecida por completo (integridade), ter alcance e foco (amplitude) e revelar o desempenho pela mensuração das atividades concluídas, progresso alcançado ou recursos acumulados (desempenho). O último aspecto é sobre a *forma*. Neste ponto, a informação deve: ser fornecida de uma forma que seja de fácil compreensão (clareza), ser fornecida em forma detalhada ou resumida (detalhe), ser organizada em uma sequência predeterminada (ordem) e ser apresentada em forma narrativa, numérica, gráfica, de áudio (apresentação). De forma resumida, Michener (2015b) entende que a informação deve, primeiramente, estar visível, no sentido de ser completa e encontrada facilmente e, além disso, através dela o cidadão deve ser capaz de fazer aferições e tirar conclusões precisas.

Lourenço (2015) explica as características que devem ter as informações para que sejam consideradas de fato transparentes¹¹⁸. Para o autor, todas as características se relacionam e se complementam. A primeira é a *qualidade*, que não pode ser reduzida a

¹¹⁸Para Lourenço (2015), as características-chave dos dados que estão sendo abertos precisam ser observadas com atenção pois são também as métricas utilizadas para medir a performance do governo aberto, os indicadores para avaliar os portais de transparência, como veremos no capítulo seguinte.

simples precisão e deve considerar outros aspectos, como validade, consistência, confiabilidade e veracidade. A segunda característica é a *completude*, a informação deve estar completa. É importante haver um equilíbrio entre completude, relevância, compreensão e detalhamento, pois enquanto muito detalhe pode comprometer a compreensão da informação e esconder dados realmente importantes, a falta de detalhes compromete sua completude. A terceira característica da informação é o *acesso aos dados* e a *visibilidade*, que está diretamente relacionada a abertura. Os portais precisam prover mecanismos que auxiliem o cidadão a encontrar a informação que procura, que aumentem a visibilidade das informações que realmente interessam.

Usabilidade e compreensão formam a quarta característica: a usabilidade pode ser entendida tanto como a facilidade com que o cidadão pode encontrar informações e navegar pelos portais, quanto como algo mais próximo a interatividade, quando compreende aspectos técnicos dos projetos do *website*, aspectos sobre o modo como está disposta a informação, que deve estar organizada de maneira a facilitar o uso que o cidadão possa fazer dela. Neste aspecto, são feitas as ressalvas sobre a capacidade de o cidadão comum – que não é especialista em administração, dados públicos nem economia - compreender a informação disposta e fazer uso dos dados disponíveis pelos governos. Santos e colegas (2013) ponderam que não basta ter acesso à informação, é preciso “acesso intelectual”, ou seja, a informação deve estar disposta de modo compreensível e acessível. Este quesito vai além dos recursos e aparatos tecnológicos e das possibilidades da própria internet.

A quinta característica diz respeito ao *tempo*, a informação deve estar atualizada. O sexto aspecto compreende o *valor* e a *utilidade* dos dados. Dados que cumprem estas características corroboram com o aumento da confiança do público, a integridade e legitimidade do próprio governo (SANTOS et al., 2013). Os funcionários da administração pública responsáveis pela publicação dos dados não devem se preocupar com a quantidade de dados publicados, mas com a relevância e qualidade destes dados, os esforços devem ser no sentido de que a publicação dos dados beneficie, de alguma maneira, o público, que deve estar apto a avaliar a conduta dos atores políticos e daqueles que detêm o poder (LOURENÇO, 2015). O sétimo aspecto é o que o autor denomina granularidade (*granularity*), é o *detalhamento* e, como o nome já diz, refere-se ao nível de detalhes do dado disponível. Por fim, o último aspecto trata da *comparabilidade*: deve ser possível comparar os dados.

É importante que os governos assumam o compromisso de gerir e manter portais que assegurem o cumprimento destes quesitos, que não sejam apenas plataformas para o simples armazenamento de dados. Muitos destes aspectos dependem de quesitos técnicos, dos avanços possibilitados pelas ferramentas digitais¹¹⁹, que facilitam o acesso, permitem maior armazenamento de conteúdo, etc., mas há também aspectos que exigem mais do que aquilo que pode ser oferecido pela interface digital: a informação precisa estar disponível em linguagem clara e acessível para os cidadãos comuns. São estes os quesitos capazes de promover a vigilância e o monitoramento dos cidadãos ao governo e órgãos públicos, funcionários públicos e atores políticos, o monitoramento das ações e tomadas de decisões políticas e administrativas, gerando, então, os ganhos democráticos de que aqui se falou.

1.3 - Etransparência hoje: projetos e iniciativas

Até o presente momento, discorremos sobre a importância da transparência pública como um dos pilares da democracia, suas especificações, características e limites. Em seguida, buscamos contextualizar o cenário da transparência pública a partir do ambiente *online* e das ferramentas digitais, bem como os benefícios e possíveis desvantagens do novo meio para a prática da transparência. Mas a transparência não acontece apenas na forma de conceitos, ela é materializada em iniciativas e em projetos.

Há iniciativas de organismos internacionais, que visam estimular a transparência de governos e instituições através de guias e diretrizes elaborados para este fim, ou de divulgação de relatórios comparativos que avaliam como países e instituições entregam aos cidadãos os serviços públicos que lhes compete; e há também iniciativas e projetos governamentais, que, dentre as diversas esferas (federal, estadual e municipal) adotam projetos cujo intuito é propiciar a própria transparência, ou seja, a transparência do próprio Estado, das instituições e de órgãos governamentais, por meio de dados e informações públicas. Falaremos, primeiramente, do papel dos organismos internacionais, que, sobretudo na última década, têm atuado com mais afinco no estímulo à transparência digital.

¹¹⁹“A adoção das TICs não é um objetivo em si mesmo e sim um método. Ou seja, elas são ferramentas fundamentais para alcançar objetivos previamente definidos, particularmente dois, considerados primordiais, que são a transparência e a eficiência da gestão. (...) Conforme Teixeira as TICs se constituem num poderoso instrumento de apoio à administração pública, pois permitem: (1) a oferta de novos serviços; (2) a ampliação da eficiência e da eficácia dos serviços públicos; (3) a melhoria da qualidade dos serviços prestados; (4) a construção de novos padrões de relacionamento com cidadãos e de novos espaços para a promoção da cidadania” (JAMBEIRO; SOBREIRA; MACAMBIRA, 2012, p. 7)

1.3.1 O lugar da transparência digital para a governança democrática e para a entrega de serviços públicos online: como organismos internacionais estimulam a transparência por meio eletrônico

A promulgação de *Freedom of Information Acts* e outras leis deste tipo ao redor do mundo deixam claro o importante papel social não só da liberdade de expressão individual, mas também da noção mais profunda de livre fluxo de informações e ideias na sociedade. Esta troca, em sociedades democráticas, deve acontecer também, como já chamamos a atenção, entre governo e cidadãos. As mudanças ocorridas nesta relação das sociedades com a informação - usos e apropriações - foram estimuladas por dois fatores: a democratização de diversos países e o avanço das tecnologias de informação e comunicação¹²⁰ (MORAIS et al., 2015; PEIXOTO; FOX, 2016). Neste sentido, a publicação de informações que cumpram os requisitos especificados anteriormente, por parte do governo, é estimulada por organismos internacionais, que não apenas a incentivam como também a avaliam mediante a formulação de índices de transparência, guias, rankings, relatórios e mecanismos de avaliação do cumprimento das leis de acesso.

Alguns pesquisadores argumentam que para que os regimes políticos internacionais sejam efetivos os governos devem ser transparentes para os organismos internacionais: solidifica-se a ideia de que os governos deveriam ser “obrigados” - por tratados, pactos, etc. - a produzir declarações inteligíveis e passíveis de auditoria, além de responder a organismos internacionais de vários tipos¹²¹ (HOOD, 2006). O acesso às informações passa a ser reconhecido como direito fundamental por organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A estes organismos (governamentais, intergovernamentais e não governamentais) são postos, portanto, os desafios de assumir o direito à informação no que se refere ao direito de pedir e receber a informação de interesse público que está sob o controle de órgãos públicos, bem como o desafio de se criar diretrizes e mecanismos de avaliação do cumprimento da transparência que aos cidadãos deve ser oferecida.

¹²⁰As tecnologias de comunicações digitais têm sido usadas amplamente, inclusive por organismos internacionais como o Banco Mundial, como mecanismos de *feedback* e para a comunicação com o cidadão (PEIXOTO; FOX, 2016).

¹²¹Há autores que sugerem que a participação de outros organismos (que não apenas órgãos de controle) para a avaliação da transparência, como o Banco Mundial, por exemplo, pode enriquecer o processo de implementação e aprimoramento da transparência fiscal (PURON-CID, 2014).

O contexto é o final da década de 1990, que presenciou um notável aumento do interesse público em transparência fiscal, sobretudo pelos tomadores de decisões no âmbito internacional (organismos, etc.) (HEALD, 2003). Foi nesta época que bancos de desenvolvimento e diversas instituições financeiras internacionais se comprometeram a adotar políticas de divulgação de informações. Até então prevalecia uma visão do direito à informação apenas como uma medida de governança administrativa, que hoje ganha força o reconhecimento desse direito como um direito humano fundamental. Segundo Mendel (2009, p. 3), “até a terminologia está começando a mudar. [...] o termo direito a informação está sendo, agora, cada vez mais usado, não apenas por ativistas, mas também por autoridades”.

Assim, as duas últimas décadas viram um aumento significativo no monitoramento dos gastos públicos por cidadãos ou organizações: podemos dizer que a tendência para uma maior abertura nos processos de orçamento público é resultado da confluência de vários fatores, que incluem tanto as pressões “de cima para baixo” (*from above*) e refletem, como ressaltamos, o aumento do interesse na transparência por parte das instituições financeiras internacionais, organizações, etc., bem como “de baixo para cima” (*from below*), como resultado do rápido aumento, desde o início dos anos 1990, da demanda por transparência por parte da sociedade civil, de grupos de cidadãos ou cidadãos isolados (SILVA, 2010). Linhas gerais, o intuito destes grupos tem sido verificar e assegurar a entrega eficiente das políticas e prioridades governamentais.

Vimos, portanto, que há uma distinção. Há (1) os organismos internacionais (que além de lançarem códigos de práticas de transparência e documentos neste sentido, também passaram, eles mesmos, a ser mais transparentes) como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Unesco e até a própria União Europeia (que abrange o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu). Estes organismos, na maior parte dos casos, estão mais preocupados com a transparência fiscal ou orçamentária¹²². E há também (2) as iniciativas internacionais, mais focadas na elaboração de índices de Transparência (dos mais diversos, que vão desde transparência ambiental e industrial até orçamentária e governamental), são

¹²²A transparência fiscal merece atenção especial pois é aquela que avaliamos nesta tese. No entanto, não nos restringimos apenas aos aspectos econômicos: avaliamos transparência de aspectos como receita, despesa e orçamentos em geral no intuito de averiguarmos se as informações disponíveis estão inteligíveis aos cidadãos de modo a auxiliá-los no monitoramento de órgãos, instituições, atores políticos e nas tomadas de decisão. Ou seja, temos, neste trabalho, a preocupação de propor uma avaliação que verse sobre as implicações democráticas e políticas de uma transparência fiscal mais efetiva.

exemplos de iniciativas deste tipo: *Open Government Partnership*, *Transparency International*, *Open Budget Index* (Índice de Orçamento Aberto), dentre outros, sendo este último produzido pelo *International Budget Partnership* (IBP), que, segundo Carlitz (2013) é o mais conhecido dos “grupos de orçamento” em atuação ao buscar promover o engajamento dos cidadãos com os orçamentos do governo (CARLITZ, 2013).

1.3.1.1 Organismos internacionais

No caso dos organismos internacionais, um dos exemplos relevantes é o “Código de Boas Práticas sobre Transparência Fiscal” elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e publicado pela primeira vez em abril de 1998, com revisões e atualizações em 2001 e 2007. O código tem quatro seções¹²³ e é acompanhado de um manual para ajudar os governos na implementação prática. Quando publicado, foi considerado uma importante contribuição para as tentativas de aumento da transparência fiscal por parte dos governos testemunhadas àquela época. Desde então, o envolvimento do FMI na cooperação com outras instituições multilaterais tem aumentado (KOPITS; CRAIG, 1998).

Em 2014, o Conselho de Administração do Fundo Monetário Internacional aprovou o novo Código de Transparência Fiscal e Avaliação (*Fiscal Transparency Code and Evaluation*)¹²⁴ para substituir o Código de 2007 e seus manuais. Trata-se de uma espécie de índice para avaliar a transparência fiscal de seus países membros¹²⁵, um padrão internacional para a abertura das informações sobre as finanças públicas destes

¹²³A primeira considera a importância de se estabelecer claramente papéis e responsabilidades, incluindo o papel do governo e do setor público na economia, bem como o quadro jurídico e administrativo. A segunda seção aborda a disponibilidade pública de informações sobre passado, presente e atividade fiscal projetada para o futuro, além da avaliação da pertinência das publicações, que devem ser relevantes. A terceira parte abrange a preparação do Orçamento Aberto, sua execução e relatórios, especifica os objetivos da política fiscal, o enquadramento macroeconômico, a base política do orçamento e identifica os riscos fiscais. Além disso, prevê que a apresentação seja feita em formato que vise facilitar a análise e a prestação de contas, procedimentos claros para a execução e monitoramento, bem como elaboração de relatórios periódicos ao legislativo e ao público. O foco da quarta e última seção é nas garantias da integridade, o que implica o fornecimento de dados fiscais de acordo com os padrões de qualidade de dados e o escrutínio independente de informação fiscal (WEHNER; DE RENZIO, 2013).

¹²⁴Disponível em: http://www.fsb.org/2014/10/cos_070620/. Acesso em 03 de agosto de 2016.

¹²⁵O código compreende um conjunto de princípios embasados em quatro pilares: (i) relatórios fiscais; (ii) previsão fiscal e orçamentária; (iii) análise de risco fiscal e de gestão; e (iv) gestão das receitas e recursos. Para cada princípio, há uma variação das avaliações das práticas adotadas entre básico, bom e avançadas. O órgão pretende não apenas que os países membros cumpram o código, como apresenta uma metodologia que o torna aplicável a todos os países membros. Mais informações podem ser acessadas através do endereço eletrônico, disponível em: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/> Acesso em 02 de novembro de 2015.

países com elementos que permitem ao órgão a vigilância fiscal da formulação de políticas públicas e a prestação de contas. A partir dele, o FMI passa a definir a transparência fiscal como: compreensão, clareza, confiança, oportunidade e relevância da informação pública sobre o estado das finanças públicas no passado, presente e futuro, o que permite que os governos tenham um retrato preciso de suas finanças quando forem tomar decisões econômicas, incluindo decisões sobre os custos e benefícios das mudanças de políticas e riscos potenciais para as finanças públicas.

Além do novo código que substituiu o anterior, o Fundo Monetário Internacional propôs, em 2015, os Indicadores de Governança Mundial (*Worldwide Governance Indicators*)¹²⁶, que produzem indicadores de governança (agregados e individuais) para 215 países ao longo do período de 1996 a 2014 em seis dimensões de governança: (1) Voz e Accountability; (2) Estabilidade Política e Ausência de Violência; (3) Eficácia Governamental; (4) Qualidade regulatória; (5) Estado de Direito; (6) Controle da Corrupção¹²⁷. Como afirma Fox (2007), se antes havia uma pressão do Banco Mundial por transparência, hoje o próprio banco cria mecanismos e incentivos para que governos sejam mais transparentes, além de manter sob vigilância governos corruptos e responsáveis pelo mau uso dos fundos de desenvolvimento.

Além do FMI, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também tem uma iniciativa que busca estabelecer padrões mais exigentes de transparência fiscal para seus membros (HEALD, 2003): o guia “Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária” (OECD, 2002), que recomenda sete tipos de relatórios orçamentais para maximizar a divulgação fiscal¹²⁸. Cruz e colegas (2012) somam à importância de documentos e manuais para tornar organismos internacionais mais transparentes, a relevância da internet neste processo:

Diante dessa realidade, os códigos internacionais de boas práticas de governança na gestão pública, com destaque para os códigos

¹²⁶Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. Acesso em 08 de agosto de 2016.

¹²⁷Algumas destas dimensões apresentam relação mais próxima com a transparência pública que outras. Isso se deve porque os objetivos do Fundo Monetário Internacional são especificamente relacionados ao âmbito econômico.

¹²⁸Esta lista inclui um orçamento detalhado com dados de desempenho e projeções a médio prazo, um relatório pré-orçamentário afirmando os objetivos das políticas econômica e fiscal do governo e intenções a médio prazo, atualizações mensais de implementação, uma atualização mais abrangente que deve ser feita no meio do ano sobre a execução orçamental, um relatório de fim de ano de auditoria independente lançado no prazo de seis meses após o fim do ano fiscal, um relatório pré-eleitoral sobre o estado geral das finanças governamentais imediatamente antes das eleições, bem como um relatório de longo prazo para avaliar a sustentabilidade das políticas atuais.

elaborados pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela *International Federation of Accountants* (Ifac)¹²⁹, além de sugerirem as ações que se traduzem em boas práticas, também têm apontado a internet como meio de comunicação com potencialidade de disponibilizar informações de forma tempestiva e transparente aos diversos atores sociais (CRUZ et al., 2012, p. 155).

A OCDE também recomenda diversas divulgações específicas, como por exemplo em relação aos pressupostos econômicos, despesas fiscais, obrigações de pensão e contingentes passivos, além de destacar várias práticas para garantir a integridade, responsabilidade fiscal e prestação de contas, que incluem políticas contábeis claras, sistemas que assegurem o controle eficaz financeiro interno, auditoria externa, e escrutínio legislativo e de supervisão. Embora os padrões propostos pela OCDE possam ser utilizados por governos ou pesquisadores independentes para avaliar a transparência dos sistemas de orçamento (BASTIDA; BENITO, 2007), o órgão não faz sistematicamente avaliações dos seus países membros (WEHNER; DE RENZIO, 2013).

No leque dos organismos internacionais que propõem iniciativas no âmbito da transparência, temos ainda a obra *Freedom of information: a comparative legal survey*, publicada pela Unesco em 2009, que realiza uma análise comparativa das leis de acesso à informação de quatorze países diferentes de todas as regiões do mundo (MENDEL, 2003), e as pesquisas sobre *e-government* feitas pelas Nações Unidas.

O primeiro Relatório das Nações Unidas sobre este tema é de 2001. Desde então, foram publicados nove documentos. O último, publicado em 2016 (*E-government Survey 2016: e-government in support of sustainable development*)¹³⁰, chama a atenção para a importância de uma prestação de serviços eficiente por parte do governo e destaca uma tendência global positiva em relação a níveis mais elevados de desenvolvimento do governo eletrônico. Segundo a ONU, países em todas as regiões estão adotando cada vez mais inovação e utilizando as TIC para fornecer serviços e envolver as pessoas no processo de tomada de decisão. Neste sentido, a organização aponta que uma das mais importantes novas tendências é o avanço dos serviços

¹²⁹Esta federação (*International Federation of Accountants*) é a responsável pelo *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS), recomendado pelas organizações multilaterais (como o próprio FMI, a OCDE, as Nações Unidas, dentre outras) para comparar a prestação de contas e transparência das entidades do setor público. Segundo Pina, Torres e Acerete (2007), a adoção do IPSAS melhora a qualidade dos relatórios financeiros propostos pelas entidades do setor público, o que corrobora para o aumento da transparência e da prestação de contas.

¹³⁰Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. Acesso em 06 de agosto de 2016.

direcionados aos cidadãos, já que foi observada uma demanda crescente por serviços mais personalizados que refletem as necessidades individuais e a vontade das pessoas de se envolverem na prestação de serviços. Estas novas exigências podem, segundo a ONU, transformar a forma como opera o setor público.

O presente relatório dedica o segundo capítulo à transparência através dos dados abertos governamentais (*Transparency through open government data*). O capítulo ressalta a capacidade dos dados abertos e da transparência de auxiliarem as instituições do setor público a melhorar a qualidade de seus processos de tomada de decisão, bem como a qualidade dos serviços públicos. Além disso, o capítulo destaca as estratégias e desafios que surgem na implementação de planos de dados abertos para este setor e quais as estratégias adequadas e necessárias para maximizar os benefícios dos dados abertos governamentais, sem desconsiderar temas como segurança de dados e privacidade.

Por fim, e não menos importante, temos o exemplo do Conselho Europeu¹³¹ como um órgão que, dadas as demandas e pressões de seus membros internos, passou a ser mais transparente¹³². Por ser considerado um órgão diplomático, a transparência do Conselho tem sido, tradicionalmente, limitada. As interações diplomáticas não apenas são marcadas pelo sigilo como são feitas sob sigilo, cenário que começou a mudar após o tratado de Maastricht, quando o Conselho começou a se abrir mais e o acesso a documentos via internet passou a ser regulamentado e facilitado. Antes de 1992, não havia transparência. O acesso a documentos e a abertura do Conselho dos Ministros da União Europeia aumentou dramaticamente entre 1992 e 2006, período que corresponde também ao aumento do direito à transparência em vários países do mundo, como já

¹³¹O Conselho da União Europeia, composto pelos chefes nacionais dos Estados-membros, é um dos órgãos estruturais da União Europeia, composta também pelo *Parlamento Europeu*, que, segundo Hillebrandt, Curtin e Meijer (2014) foi a primeira instituição a inserir a transparência em sua agenda ao propor, em duas ocasiões, legislações em abertura governamental (1984, 1988); e pela *Comissão Europeia*, que considera que são cinco os princípios que sustentam a boa governança: abertura, participação, accountability, eficiência (*effectiveness*) e coerência (PINA; TORRES; ACERETE, 2007).

¹³²Foram os Países Baixos e a Dinamarca, países com histórico de transparência, que consideraram que, para uma maior legitimidade democrática, o Conselho deveria ser mais transparente. Estes países, então, inseriram a transparência na agenda do Conselho a partir da proposição de emendas. A Declaração 17, anexa ao Tratado de Maastricht, destaca a necessidade de transparência para reforçar a “natureza democrática” da EU, a “confiança do público”, e compromete-se a investigar as medidas adequadas para aumentar a transparência. É interessante observar neste episódio que apenas Países Baixos e Dinamarca estavam comprometidos com o desenvolvimento substancial de um regime de transparência, e que o Reino Unido, por exemplo, sob o comando do então ex-primeiro-ministro Tony Blair, preferia evitar a transparência do governo. Como resultado, foi dada base jurídica para a transparência no Tratado de Amsterdã, com a entrada da Finlândia e da Suécia no bloco (HILLEBRANDT; CURTIN; MEIJER, 2014).

indicamos. A partir deste ano, no entanto, observa-se que houve uma estagnação nas práticas de transparência (HILLEBRANDT; CURTIN; MEIJER, 2014).

1.3.1.2 Iniciativas internacionais

As novas formas de transparência que se espalharam pelo mundo abrangem também a atuação de organizações não governamentais e instituições privadas que atuam tanto no intuito de assegurar que a transparência vai, de fato, acontecer (FENSTER, 2015), quanto para incentivar, comparar e propor índices e métodos de avaliação da transparência e da entrega de serviços que devem ser proporcionados pelos governos dos mais diversos países. Estas práticas, que têm se aprofundado sobretudo nos lugares em que já havia uma tradição de abertura (FUNG, 2013), são exemplificadas pela atuação de organizações como: *Open Government Partnership*, *International Budget Partnership*, *Transparency International*, *Open Society Foundations*¹³³, *National Democratic Institute*¹³⁴, dentre outras¹³⁵.

A Transparência Internacional (*Transparency International*) é a principal organização internacional que monitora a opinião das pessoas em relação à corrupção pelo Índice de Percepções de Corrupção (IPC), desenvolvido pela entidade (CARLITZ, 2013). A medição é baseada em um cálculo feito a partir de índices sociais, econômicos e diferentes fontes de dados, como o cumprimento da Convenção Antissuborno da OCDE¹³⁶, indicadores de controle de corrupção medidos pelo Banco Mundial, liberdade de imprensa e o Índice de Orçamento Aberto, medido pela *International Budget Partnership*.

No Brasil, a última pesquisa realizada pela Transparência Internacional em 2015 mostrou que casos como a Operação Lava Jato e a Operação Zelotes, de grande repercussão política e midiática, têm impacto em como o país vê a corrupção. O país caiu sete posições no ranking baseado no IPC quando comparado à pesquisa anterior¹³⁷. Em maio deste ano (2016), a organização anunciou a “suspensão de diálogo” com o

¹³³Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/>. Acesso em 09 de agosto de 2016.

¹³⁴Disponível em: <https://www.ndi.org/>. Acesso em 09 de agosto de 2016.

¹³⁵Outros exemplos são: *The Economist Intelligence Unit's Index*; *Index Mundi*; *The Sunlight Foundation*; *International Federation of Accountants* (BIRCHALL, 2015).

¹³⁶Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Acesso em 03 de agosto de 2016.

¹³⁷Disponível em: <http://aosfatos.org/noticias/percepcao-corrupcao-no-brasil/>. Acesso em 09 de agosto de 2016.

governo brasileiro até que o então ministro da Transparência, Fabiano Silveira, nomeado pelo presidente (à época interino) Michel Temer, deixasse o cargo¹³⁸.

Além da Transparência Internacional, há iniciativas igualmente importantes (e anteriormente mencionadas) no que tange a transparência e o combate à corrupção. Embora reconheçamos a importância de todas estas iniciativas, aqui chamaremos a atenção a duas delas, são elas: a *Open Government Partnership* (OGP) e a *International Budget Partnership*.

Com o objetivo de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias para reforçar a governança, a *Open Government Partnership* (OGP, ou Parceria para Governo Aberto)¹³⁹, foi iniciada em setembro de 2011, quando os oito países fundadores (Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, México, Noruega, Filipinas e África do Sul) aprovaram a Declaração de Governo Aberto e anunciaram seus planos de ação nacionais. Hoje, 70 países membros fazem parte da iniciativa OGP e comprometem-se a respeitar os princípios do governo aberto e transparente ao assinar a Declaração de Governo Aberto (*Open Government Declaration*)¹⁴⁰, o que demonstra, além de empenho para o provimento da transparência pública, o esforço destes países no combate à corrupção ao tornarem seus dados públicos aos cidadãos o mais prontamente possível.

À medida que a proposta ganhava forma, chegou-se a um consenso dos critérios que seriam utilizados para delimitar os países que estariam elegíveis para participar do grupo: a transparência fiscal, a participação cidadã, a abertura de informações sobre mandatários de cargos eletivos e membros do alto escalão e uma legislação de acesso a informação (NEVES, 2013, p. 15).

O Brasil teve participação importante na fundação da OGP. No mesmo ano em que foi aprovada a Lei de Acesso à Informação brasileira, o país iniciou os diálogos com os Estados Unidos e outros países interessados no tema: “Em uma iniciativa inédita, os países convidaram organizações da sociedade civil para formar um grupo cujo objetivo é produzir compromissos concretos dos governos para a promoção da

¹³⁸O ex-ministro, que se demitiu em seguida, foi pego em conversas telefônicas gravadas com Sérgio Machado e Renan Calheiros, envolvidos na Operação Lava Jato. Na gravação, o então ministro da transparência criticava a maior operação de combate à corrupção já realizada no país e orientava o senador Renan Calheiros sobre como se comportar em relação à Procuradoria-Geral da República, sugerindo qual a melhor estratégia de defesa para Calheiros e Machado.

¹³⁹Disponível em: www.opengovpartnership.org/countries Acesso em: 04 de agosto de 2016.

¹⁴⁰Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>. Acesso em: 07 de agosto de 2016.

transparência, o empoderamento dos cidadãos, a luta contra a corrupção e a utilização de tecnologias que fortaleçam a governança” (NEVES, 2013, p. 3).

Durante seu primeiro ano de existência (até setembro de 2012), a OGP foi copresidida pelo Brasil, que é um dos membros do Comitê Diretor da OGP Internacional (o país foi reeleito, em julho de 2014, para um mandato de três anos, a ser iniciado em outubro deste mesmo ano). Em abril de 2012, Brasília sediou o primeiro encontro da OGP. Mais de 73 países enviaram mais de 1200 delegações para o evento (FUNG, 2013). Na ocasião, o Brasil dividia a copresidência da OGP com os Estados Unidos e foi feita a troca dos Estados Unidos pelo Reino Unido na coliderança. No cenário atual, o Governo Federal está prestes a concluir o seu 3º Plano de Ação na OGP¹⁴¹. Para a realização dos planos, as ações são discutidas com a sociedade civil e cidadãos em geral em encontros presenciais e pela internet.

A outra iniciativa que merece nossa atenção é a *International Budget Partnership* (IBP, ou Parceria Internacional do Orçamento). Formada em 1997, a organização tem como objetivo colaborar com grupos da sociedade civil de todo o mundo para realizar a análise do orçamento dos países e promover a transparência por meio de dados do orçamento sob o argumento de melhorar a governança e o monitoramento do cidadão (CARLITZ, 2013). A Parceria Internacional do Orçamento é a responsável pela *Pesquisa de Orçamento Aberto*¹⁴², que analisa bianualmente as práticas orçamentárias internacionais de 100 países, desde 2006, resultando no Índice de Orçamento Aberto (*Open Budget Index*, OBI). Para Carlitz (2013), o *International Budget Partnership*, mediante OBP, tem sido a mais proeminente organização da sociedade civil que trabalha para promover a transparência fiscal. O OBI tem sido, inclusive, utilizado por pesquisadores também como ferramenta para pressionar os governos por mais transparência fiscal.

Para avaliar o estado da transparência orçamentária e prestação de contas, o índice é baseado nos resultados de uma pesquisa feita através de um questionário (91

¹⁴¹O Terceiro Plano de Ação do Brasil deveria ter sido finalizado em junho de 2016, mas está atrasado e previsto para outubro deste ano. Notícia publicada em 05 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/alteracao-no-prazo-de-entrega-do-3o-plano-de-acao-do-brasil-na-ogp>. Acesso em 09 de agosto de 2016. O histórico do Brasil na Parceria Para Governo aberto está disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/historico>. Acesso em 09 de agosto de 2016.

¹⁴²Esta pesquisa já foi realizada em 2006, 2008, 2010, 2012 e 2015. No Brasil, a construção do relatório de transparência orçamentária teve o apoio do [Instituto de Estudos Socioeconômicos](#) e do [Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas](#). A primeira pesquisa, feita em 2006, cobriu 59 países, já a de 2010 cobriu 94 países. Para mais informações sobre a Pesquisa de Orçamento Aberto, ver: www.openbudgetindex.org.

questões) completo por pesquisadores da sociedade civil de cada país, que tem como foco o conteúdo, a acessibilidade e a periodicidade dos oito documentos-chave do orçamento¹⁴³. Estes documentos avaliados no OBI são similares àqueles reproduzidos pela OCDE e pelo FMI mas, segundo Welner e De Renzio (2013), os dados do OBI são, em muitos aspectos, superiores¹⁴⁴.

Além das organizações que propõem métodos para avaliar a entrega de serviços públicos e a Transparência fiscal entre os governos via ferramentas *online*, há, na bibliografia sobre eTransparência, trabalhos que tentam avaliar os índices deste tipo (MICHENER, 2015b; PURON-CID, 2014). Michener (2015b), por exemplo, propõe a avaliação dos Índices de Transparência Política da Internet (como o OBI). O argumento é o de que a avaliação do cumprimento da transparência fiscal e governamental não pode se limitar nem ao cumprimento das leis de acesso (ou quaisquer outras leis sobre transparência que sejam adotadas pelos países que se quer avaliar), nem pelos critérios adotados pelos organismos internacionais. Eles devem se completar, por isso ambos devem ser considerados¹⁴⁵.

Enfim, estes projetos mostram que, em virtude de a transparência fiscal ainda não ser uma realidade em muitos países, muitos grupos passaram a exigir mais e melhor transparência fiscal, monitorando iniciativas de governos ou os próprios índices que têm esta função. Iniciativas de organismos internacionais, auditorias e classificações promovidas por cidadãos ou grupos da sociedade civil têm produzido e oferecido gratuitamente enormes quantidades de dados e informações (governamentais, sobre despesas, etc.) de maneira compreensível e acessível a todos os cidadãos que utilizam a internet (MARGETTS, 2011). O interesse destes órgãos internacionais no aprimoramento das práticas de transparência e prestação de contas e serviços reflete também compromissos mais amplos com as questões concernentes à boa governança e às reformas anticorrupção (CARLITZ, 2013).

¹⁴³Os documentos-chave do orçamento que devem estar disponíveis ao público serão detalhados mais adiante no capítulo desta tese destinado a metodologia. São eles: (1) Declaração Pré-orçamentária; (2) Proposta de Orçamento do Executivo; (3) o Orçamento Promulgado; (4) Relatórios Durante o Ano; (5) Revisão Semestral; (6) Relatório de Fim de Ano; (7) Relatório de Auditoria; e (8) Orçamento do Cidadão.

¹⁴⁴As avaliações realizadas pelo OBI não exigem o consentimento do governo, os dados são coletados simultaneamente, além do rigor e independência do processo de pesquisa, incluindo a publicação de avaliações pelos pares e as decisões editoriais (WEHNER; DE RENZIO, 2013). Para mais detalhes sobre a comparação entre as pesquisas realizadas pelo FMI e pelo OBI, ver: WEHNER; DE RENZIO (2013).

¹⁴⁵Este é o objetivo da proposta metodológica que será apresentada no próximo capítulo. Assim como Michener (2015b), também entendemos que a análise da transparência fiscal não se esgota na avaliação de mecanismos de aplicação das leis de acesso *ou* na aplicação dos índices propostos pelo organismos e iniciativas abordados aqui.

Todas estas possibilidades permitem que os cidadãos questionem as contas oficiais, as ações dos políticos, o funcionamento das instituições e o desempenho das organizações de prestação de serviços. Estas iniciativas digitais, em suma, são mais uma maneira de o cidadão monitorar o governo, seus gastos e tomadas de decisão, além de permitirem, muitas vezes, a comparação do desempenho de um país em relação a outros, ou a avaliação longitudinal do próprio país ao longo dos anos em que o estudo é repetido. São, portanto, uma maneira de jogar luz nos governos e nas administrações públicas, e um estímulo para que países adotem práticas que visem a transparência governamental e orçamentária. A seguir, veremos as iniciativas protagonizadas pelos governos para a transparência pública *online*.

1.3.2 O estado da arte da eTransparência

1.3.2.1. Introdução ao estado da arte da eTransparência

Podemos, a princípio, afirmar que o fluxo informacional e o diálogo entre cidadãos e Estado melhoraram significativamente com o ambiente digital e suas possibilidades. A comunicação por intermédio deste ambiente tornou-se mais facilitada, ágil e prática, já que o *online* deve funcionar de modo a facilitar a oferta de informações e de conjuntos de documentos e dados sobre o Estado, que podem (e devem) ser oferecidos gratuitamente e em formato acessível e de fácil compreensão a qualquer cidadão que esteja na rede.

Ao longo da revisão bibliográfica, avaliamos a transparência pública enquanto conceito normativo e enfatizamos as possibilidades proporcionados pelas comunicações *online*, mas é preciso ir do conceito às práticas, haja vista que os ganhos democráticos efetivamente se dão apenas quando há uma implementação eficiente da transparência (MEIJER; HART; WORTHY, 2015). Quando pensamos em melhoras e aprimoramentos da democracia representativa mediante o digital, o que necessariamente passa pela transparência pública, faz-se imprescindível que levemos em conta as diversas dimensões acerca do uso que o Estado faz (ou deve fazer) das tecnologias digitais da comunicação a fim de produzir mais e melhores democracias¹⁴⁶.

¹⁴⁶Embora aqui o nosso foco seja a transparência pública, quando falamos em cumprir determinadas exigências modernas da democracia através do digital, é preciso, dentre outros aspectos “ (...) compreender democracia como um conjunto de peças e mecanismos que devem funcionar de modo sinérgico e integrado. Isso implica pensar sempre numa visão sistêmica” (SILVA, 2011, p. 124). Ou seja,

Como, então, o digital - que compreende o ambiente *online* no seu conjunto de ferramentas e possibilidades - ajuda nas dinâmicas deste processo de implementação e aprimoramento da transparência? Responder a esta pergunta implica considerar os trabalhos que avaliam como os governos usam os mecanismos e possibilidades do digital para a transparência das práticas governamentais. Esta troca de informações entre Estado e cidadãos deve ser pensada sob alguns aspectos, como entrega eficiente de serviços públicos, velocidade, acessibilidade, facilidade de uso das plataformas, compreensão do conteúdo disponível, e assim por diante (MEIJER, 2013b).

Presenciamos, sobretudo na última década, o investimento de recursos por parte do Estado (nos mais variados níveis, a saber, federal, estadual e municipal, e nas mais diversas esferas, a saber, Executivo, Legislativo e Judiciário) em políticas públicas, projetos e iniciativas que têm o digital como o ambiente propício para o estreitamento dos canais de comunicação com o cidadão. Trata-se do Estado apropriando-se das possibilidades e ferramentas do digital para cumprir algumas das funções democráticas que lhes são atribuídas.

O modo mais básico de apropriação das tecnologias de comunicações digitais pelos governos está na simples entrega de serviços públicos (CORDELLA; TEMPINI, 2015; JOSHI, 2013; STIRTON; LODGE, 2001). No primeiro momento de adoção destas tecnologias, os sites governamentais se constituíam como “meios de *delivery* dos serviços públicos mais do que formas de acolhimento da opinião do público com efeito sobre os produtores de decisão política” (GOMES, 2005, p. 221). Este momento inicial retrata o processo de modernização do governo, cujo objetivo era propiciar aos usuários melhorias na eficiência, na divulgação de informações e na própria prestação de serviços, que passaram a ser digitalizados¹⁴⁷.

Esta fase é caracterizada mais pelo reforço de algumas estruturas, posições e processos existentes na administração pública, do que pelo implemento de inovações, como a possibilidade de participação e colaboração do cidadão nas tomadas de decisão,

é preciso pensar que determinados elementos devem funcionar bem, concomitantemente e de forma integrada, como participação, publicidade, transparência, *accountability*, dentre outros. Além disso, “a democracia precisa ser compreendida como um sistema que se sustenta como um horizonte normativo. Isso requer que pensemos qualitativamente o seu funcionamento. Significa dizer que há uma deontologia a ser seguida; que há diretrizes a serem normativamente pensadas e cumpridas. Por isso, as realidades dos sistemas e das práticas políticas devem se aproximar, o quanto for possível, das condições democráticas ideais” (SILVA, 2011, p. 124).

¹⁴⁷A informação deixa de ser escassa, exclusiva, de difícil acesso, e passa a ter a possibilidade de ser gerada e compartilhada coletivamente. Esta reconfiguração impacta nas rotinas das organizações dos governos no que diz respeito a estrutura, propósitos institucionais, capacidade, etc. (COLEMAN, 2008).

por exemplo (PINA; TORRES; ACERETE, 2007). Ainda assim, nesta fase inicial, as tecnologias em comunicações digitais colaboraram, inclusive, para a democratização interna do próprio serviço público (CHADWICK, 2003).

Com o passar do tempo, foram se aperfeiçoando e refinando os usos que são feitos das plataformas digitais para além da digitalização do governo. Na mesma linha, os portais governamentais também evoluíram¹⁴⁸ e, ainda que a entrega de serviços públicos seja comum na maior parte dos *websites* governamentais, há também interessantes projetos de eTransparência que fazem parte de iniciativas dos governos cujo objetivo é produzir ganhos e vantagens democráticas para aqueles que utilizam estas iniciativas¹⁴⁹.

Após duas décadas, as experiências como portais governamentais, projetos de cidades digitais, redes cívicas na web, etc. demonstram rendimentos diferenciados no que diz respeito ao aumento do engajamento cívico ou participação política. Alguns projetos apresentam bons desempenhos e repercussões; outros parecem não avançar efetivamente, enfrentando problemas de sustentabilidade no tempo. Há ainda aqueles que tendem a repetir o tipo de relação comunicacional predominantemente verticalizada, ainda que haja possibilidades de interação mais horizontal através dessas novas tecnologias (SILVA, 2009, p. 78).

Embora Silva (2009) tenha feito esta constatação em 2009, hoje o cenário permanece praticamente o mesmo, acrescentadas algumas nuances. Ainda que tenham surgido importantes e interessantes iniciativas de participação política através do digital, a maior parte dos portais governamentais, tanto do Brasil quanto de outros países, está mais focada na oferta de informação do que na interação com o cidadão, e é por isso que há um volume mais robusto de iniciativas e projetos de eTransparência que de eParticipação, por exemplo¹⁵⁰.

No que tange à transparência pública, além da entrega de serviços públicos e da publicação de informações em *websites* governamentais (FRICK, 2008; JAEGER;

¹⁴⁸“A grande maioria dos órgãos do governo dispõe de homepages que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão” (CRUZ et al., 2012, p. 158).

¹⁴⁹“Novos projetos e iniciativas que integram transparência e participação cidadã hoje se baseiam na internet. De orçamentos participativos digitais a projetos em que políticos, representantes eleitos e titulares da administração pública são compelidos a vir a público apresentar e discutir razões de Projetos de Lei ou de políticas públicas, antecipadamente ou a posteriori, as melhores novidades neste campo são iniciativas digitais” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p. 20–21).

¹⁵⁰Os motivos para esta priorização são os mais diversos de acordo com a bibliografia especializada. Um deles versa, por exemplo, sobre os custos das iniciativas digitais de participação (sendo as de eTransparência menos custosas). Para mais detalhes, ver (ALMADA, 2013).

MATTESON, 2009; THORNTON; THORNTON, 2013; WONG; WELCH, 2004; YAVUZ; WELCH, 2014), governos têm proposto iniciativas como a criação de plataformas próprias para a transparência (a maior parte delas inspirada nos princípios do governo aberto, em que a transparência é um deles), como os portais *data.gov* (BRIGHT et al., 2015; FRANCOLI; CLARKE, 2014; LOURENÇO, 2015; LUNA-REYES; BERTOT; MELLOULI, 2014), plataformas específicas também para que o cidadão monitore os gastos do governo, além da “recente” adoção de sites de redes sociais que funcionam como chamariz para a divulgação de informações de assuntos de interesse público, dentre outras finalidades (CHI; YANG, 2010; STAMATI; PAPADOPOULOS; ANAGNOSTOPOULOS, 2015). Isto não obstante, há também o uso das ferramentas digitais com o propósito de se cumprir os requisitos estabelecidos nas leis de acesso à informação, que são avaliados por alguns autores (MICHENER, 2015a; MICHENER; WORTHY, 2015; VILLENEUVE, 2014).

Iniciativas governamentais que visam a modernização dos processos do setor público, a prestação de serviços, a transparência, a melhoria das relações entre o governo e o cidadão, dentre outras, foram objetos de análise de vários estudos cujo objetivo é apontar os fatores que determinam o sucesso ou o fracasso destas iniciativas, suas características, impactos e possíveis ganhos (DAWES, 2010; LATHROP; RUMA, 2010; PURON-CID, 2014).

Embora os objetivos destas iniciativas, sobretudo as que avaliam a transparência governamental, sejam quase sempre os mesmos – tornar o governo mais poroso e aberto ao escrutínio público, facilitar as relações entre governo e cidadão, possibilitar maior acompanhamento e vigilância dos negócios públicos – diferentes países apresentam iniciativas em diferentes níveis, ou seja, fatores e atores contextuais, organizacionais e institucionais fazem com que o nível de transparência pública por meios digitais varie entre as mais diversas iniciativas, e entre os países que as adotam - é o que Puron-Cid (2014) chama de “adoção irregular das inovações”. Daremos aqui alguns exemplos da produção da transparência pública governamental por intermédio de projetos e iniciativas.

1.3.2.2 Contextualizando as apropriações dos governos - projetos e iniciativas de eTransparência no Brasil e no mundo

No âmbito do governo brasileiro, alguns autores buscam avaliar iniciativas brasileiras de eTransparência para além do Poder Executivo. Mais recentemente, Amorim (2012), Cruz e colegas (2012) e Jambeiro e colegas (2012) avaliaram a transparência pública municipal, enquanto Carolini (2012) analisou os desafios da implementação da transparência fiscal em São Paulo. Na esfera estadual, Santana Júnior (2010) avaliou a transparência fiscal nos *websites* dos estados brasileiros e do Distrito Federal, ao passo que Santos e colegas (2013) propuseram uma revisão de literatura da eTransparência nos *websites* das instituições governamentais brasileiras como um todo e destacaram alguns exemplos que lidam com a implementação da transparência pelo governo e que podem ser encontrados na literatura.

Ao examinar as mais recentes publicações, Santos e colegas (2013) notaram haver falta de pesquisa sobre transparência em instituições governamentais e atribuem isso ao fato de que os governos, muitas vezes, negligenciam a transparência, mesmo sendo ela obrigada por lei. Ao considerar este aspecto, a pesquisa deles busca, recorrendo a uma perspectiva internacional, identificar as lacunas que separam a retórica governamental, as obrigações legais e o que já foi concretizado (ou não) em termos de iniciativa no cenário brasileiro (SANTOS et al., 2013).

De maneira geral, o Portal da Transparência¹⁵¹ (ligado à Controladoria-Geral da União, que em maio de 2016 foi substituída pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle pelo então presidente à época interino Michel Temer) é um dos mais significativos exemplos de eTransparência no âmbito do Poder Executivo brasileiro (ver Figura 2 abaixo). O portal, criado em 2004, reúne uma grande quantidade de conteúdo a respeito de despesas, receitas, convênios e gastos em geral de todo o governo, inclui *hotsites* criados com a intenção de dar destaque a temas proeminentes (como Copa do Mundo e Olimpíadas), além de um serviço de busca avançada, com opções de refinamento que consideram as características dos documentos. É possível também fazer *download* de tabelas e gráficos.

¹⁵¹Disponível em: <http://transparencia.gov.br>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

Figura 2: Portal da Transparência do Governo Federal

Portal da Transparência
GOVERNO FEDERAL

Perguntas frequentes | Contato | Glossário | Links | Manual de navegação

CONSULTAS

- Despesas
- Receitas
- Convênios
- Empresas Sancionadas
- Empresas Punidas
- Entidades Impedidas
- Servidores
- Imóveis Funcionais
- Beneficiados L10.559/02

GRÁFICOS E DOWNLOADS

- Download de Dados
- Portal em Gráficos

INFORMAÇÕES

- Sobre o Portal
- Dados do Portal
- Aprenda Mais
- Notícias
- Controle Social
- Licitações e Contratos

DESPESAS RECEITAS CONVÊNIOS SANÇÕES SERVIDORES + CONSULTAS

Despesas - Empenho, liquidação e pagamento
Atualização diária (a partir de maio de 2010)

Use a pesquisa para encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento). A atualização dos dados é diária.

Despesas - Pagamento
Atualização mensal

Use a pesquisa para acompanhar os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos, bem como para conferir os gastos diretos do Poder Executivo Federal. A atualização dos dados é mensal.

Transferências de Recursos

Exercício (Selecione) ▼

- por Estado/Município
- por Programa
- por Ação
- por Favorecido (Selecione) ▼

consultar

Gastos Diretos do Governo

Exercício (Selecione) ▼

- por Tipo de Despesa
- por Órgão Executor
- por Programa
- por Ação
- por Favorecido (Selecione) ▼

consultar

Consultas Temáticas

Transferências de recursos ou gastos diretos do governo por temas:

- Bolsa Família
- Diárias Pagas
- Cartão de Pagamento do Governo Federal - CGPF (Selecione) ▼
- Transparência nos Estados e Municípios

Exercício (Selecione) ▼

Outras consultas temáticas consultar

Consultas por Função Orçamentária

Área de ação e finalidade da execução de despesa do Governo Federal, por meio da soma dos gastos diretos e transferências de recursos:

- por Função (Área)
- por Subfunção (Finalidade)

Exercício (Selecione) ▼

consultar

DADOS DO PORTAL - DESPESAS

- Recursos registrados (mensais): R\$ 10.138.530.854.585,60
- Informações registradas: 2.213.136.609

saiba mais

Receba Informações de Liberação de Convênios

Banco de Preços

Jogos Rio 2016

Copa 2014

Rede de Transparência

Portal de Acesso à Informação

Páginas de Transparência Pública

Olho Vivo no Dinheiro Público

Brasil Transparente

Denúncias

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

Segundo Neves (2013), ao colocar *online* estas seções específicas para a divulgação de informações sobre gastos com a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o Brasil adotou atitudes “sem precedentes internacionais” (NEVES, 2013, p. 7).

A medida foi fortalecida pela criação da Câmara de Transparência da Copa, instituída pelo Comitê Gestor da Copa de 2014 cuja atribuição é estabelecer as diretrizes do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo, segundo o Decreto sem número de 14 de janeiro de 2010. O Portal também ousou ao informar sobre a remuneração de todos os servidores públicos do Governo Federal. (...) Mas se por um lado a criação do Portal da Transparência respondeu a várias perguntas sobre os gastos públicos, por outro levantou vários outros questionamentos. Em resposta, o Governo Federal publicou a Portaria Interministerial de 16 de março de 2006, o qual instituiu as Páginas de Transparência Pública. Nestas, os órgãos do Governo Federal deveriam publicar informações complementares sobre a gestão dos recursos, em especial aquelas sobre licitações, contratos e despesas com passagens e diárias. Como conseqüências, a demanda por informações do Portal da Transparência cresce ano a ano. O site recebe hoje mais de 8 milhões de visitas por ano e tem uma média de cerca de 400 usuários únicos por mês, os quais navegam uma média de 10 páginas por visita (NEVES, 2013, p. 7).

O desenvolvimento do Portal da Transparência (para melhorar sua usabilidade e interatividade, etc.) é um dos compromissos assumidos pelo Brasil como parte do Plano de Ação Brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). Neves (2013) lembra que as informações disponíveis no Portal chamaram a atenção no cenário internacional pelo volume e diversidade de informações. Em 2008, por exemplo, o Portal da Transparência brasileiro foi destaque como exemplo de Boa Prática de governança durante o II Congresso dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (NEVES, 2013).

Embora seja uma iniciativa de dados abertos e não propriamente de transparência, vale destacar, no âmbito brasileiro, o Portal de Dados¹⁵² (ver Figura 3 abaixo), iniciativa mantida pelo Poder Executivo brasileiro e instituída pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Trata-se de um espaço em que o governo torna disponíveis informações públicas com enfoque em dados abertos e brutos (para acesso com extensões .csv e .xml, por exemplo) dos mais variados órgãos, com conteúdo organizado por grupos de dados, organizações, etiquetas, formatos de arquivo e licenças.

¹⁵²Disponível em: <http://dados.gov.br/>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

Figura 3: Portal de Dados Abertos do governo federal

The screenshot shows the homepage of dados.gov.br. At the top, there is a navigation bar with links for 'Participe', 'Acesso à informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below this is a search bar with the text 'Pesquisa ...' and a 'PESQUISAR' button. A message below the search bar states 'em 1124 conjuntos de dados com 8542 recursos (o que é isto?)'. The main content area is divided into several sections:

- Dados em destaque:**
 - Serviços Públicos Federais para o Cidadão:** Publicação de informações sobre serviços prestados por órgãos e entidades públicas federais constantes do Portal de Serviços ...
 - Ocorrências Aeronáuticas na Aviação Civil Brasileira:** [Atualizado em 30/07/2016] A base de dados de ocorrências aeronáuticas é gerenciada pelo Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes ...
 - Obras do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento:** Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC promoveu a retomada do planejamento ...
- Dados por etiqueta:** A grid of tags with counts: INDE (923), Geoespacial (789), Geoserviço (789), Cartografia (789), PGI (182), Indicador (182), Previdência Social (101), AEPS (100), Benefícios (44), Benefícios Previdenciários (43), Contribuintes (21), UF (19), GFIP (19), Equipamentos públicos (17), INEP (15), federal (15), GPS (14), Receitas (13), IBGE (13), SP (13).
- Publicações mais recentes:** A table listing recent data releases:

Conjunto de dados	Autor	Quando
Banco de Variáveis de Ciência, ...	Coordenação o-Geral de ...	29 Jul
Indicadores Nacionais de Ciência, ...	Coordenação o-Geral de ...	28 Jul
Cidades Digitais	Secretaria de Inclusão	28 Jul
REGIÃO DE INFORMAÇÃO DE VOO - FIR	Divisão de Operações	26 Jul
AEROVIAS	Divisão de Operações	26 Jul
- Notícias:**
 - Ministério do Turismo publicará dados em formato aberto:** 12/08/2016. Informações sobre visitas de turistas estrangeiros estarão disponíveis. O Ministério do Turismo acaba de publicar o seu Plano de Dados Abertos. ...
 - Ministério da Transparência divulga Plano de Dados Abertos:** 04/08/2016. Bases serão abertas pelo órgão até o fim de 2017. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) publicou hoje (3) o seu Plano de ...
 - Banco Central divulga Plano de Dados Abertos:** 02/08/2016. Documento foi publicado na última sexta-feira, dia 29. O Banco Central do Brasil (BC) publicou, na última sexta-feira (29), o seu primeiro Plano

Fonte: <http://dados.gov.br/>

O objetivo é atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos: “A exemplo de similares de outros países, o portal busca facilitar o acesso às bases de dados públicas, permitindo que se localize os dados públicos em formato aberto a partir de um único lugar, com uma ferramenta de busca”. (NEVES, 2013, p. 14). Além disso, suas bases de dados podem ser utilizadas em aplicativos.

Ainda no Brasil, é possível também ter acesso a dados de áreas bem específicas por meio de outras iniciativas, a exemplo da Plataforma Aquarius¹⁵³, que propõe o monitoramento da produção científica patrocinada pelo governo e das políticas públicas implantadas no setor de ciência, tecnologia e inovação. O Ministério da Saúde também oferece um sistema próprio de informações sobre orçamento da pasta, com demonstrativos e tabelas detalhadas divididas por setor e outros refinamentos. Essas e outras ferramentas evidenciam o aprofundamento das práticas de transparência do

¹⁵³Disponível em: <http://aquarius.mcti.gov.br/app/home/>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

Governo, levando à administração direta de órgãos e secretarias a noção de abertura de dados públicos através do digital.

Além disso, com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, o governo implantou, em praticamente todos seus sites, *links* para a página Acesso à Informação, que visa facilitar a transparência passiva através dos pedidos de informação pública contemplados pela nova legislação (ver Figura 1). Essas iniciativas, a adesão ao *Open Government Partnership* e o fortalecimento dos portais voltados para a transparência mencionados acima fazem com que o Brasil possua um volume considerável de dados públicos disponíveis em seus sites governamentais. Como apontam Santos e colegas (2013), o governo brasileiro tem se tornado mais aberto sobre seu modo de governar, suas instituições e cultura, e tem mostrado uma pré-disposição para ser transparente. A tentativa de tornar o governo aberto e poroso, no entanto, não é exclusiva do Brasil, está inserida em um contexto.

No subcapítulo anterior (2.2), ao abordarmos os requisitos para a transparência pública e discorrermos sobre a adoção das leis de acesso à informação no Brasil e nos países que serão a ele comparados neste trabalho, vimos que a transparência ocupou lugar central na reforma governamental proposta pelo presidente Barack Obama¹⁵⁴. No entanto, quando se pensa em iniciativas de transparência nos Estados Unidos, é preciso compreender que este princípio está atrelado aos outros objetivos que configuram a ideia de governo aberto (*open government*).

Transparência, participação e colaboração constituem os três pilares do governo aberto, três princípios que fazem parte de um só projeto (OBAMA, 2009b), a *Open Government Initiative* (2009)¹⁵⁵ proposta por Obama no início de seu mandato. Este foi um dos projetos que inspirou a Parceria Para governo Aberto (OGP), que partilha dos mesmos pilares. Hoje, a OGP é adotada por mais de setenta países, o que significa que

¹⁵⁴Segundo Coglianesi (2009), o repúdio eleitoral das políticas da administração Bush, marcadas pelo segredo e opacidade, combinados com o novo desejo de um governo aberto como um ideal político, fariam a transparência parecer ser o grande trunfo da governança contemporânea.

¹⁵⁵ Embora tenha sido divulgada como um dos novos esforços de transparência e participação pública, a iniciativa também solicitou sugestões do público sobre o desenvolvimento de mecanismos de colaboração, como o uso de *wiki* para permitir que o público colabore na elaboração de novas diretrizes relacionadas à transparência (COGLIANESE, 2009). A Iniciativa de governo aberto (*Open Government Initiative*) levou à Diretiva do Governo Aberto (Open Government Directive), cujo objetivo é fazer com que as agências americanas aumentem o número de informação governamental disponível em seus *websites*, e usem mecanismos que estimulem o público a identificar quais são as informações que são úteis e desejáveis. A diretiva também exige que os sites das agências contemplem mecanismos de *feedback* e opinião do público, visando melhorar a eficácia e eficiência governamental. A diretiva ainda inclui o uso de mecanismos para informar o público sobre as atividades de agências, informações operacionais e decisões tomadas. Muitas agências usam os sites de redes sociais para seguirem a diretiva (SNEAD, 2013).

os princípios do governo aberto, a saber, transparência, participação e colaboração, são também os fatores norteadores das iniciativas digitais dos vários países que fazem parte desta parceria. Em suma, antes de nos debruçarmos sobre as iniciativas digitais de transparência, precisamos levar em conta que pensar a transparência pública não apenas nos Estados Unidos, como em vários outros países do mundo, implica considerar que este é um dos pilares de um projeto maior, que é o governo aberto: transparente, mas também colaborativo e participativo.

Iniciativas emblemáticas resultantes dos programas de governo aberto são os portais do tipo dados abertos (*open data*) que surgiram nos últimos anos. Um dos portais de conjunto de dados mais proeminentes, o data.gov, criado pelo governo dos Estados Unidos, já existe em 44 países, o que mostra que o movimento de dados abertos governamentais se espalhou de maneira significativa sobretudo entre os países que fazem parte da OGP, de acordo com um levantamento feito pelo pesquisador Rui Pedro Lourenço (2015). A criação desses portais que adotam o formato ‘data.country’ visa cumprir uma das principais metas do governo aberto: promover a transparência por meio da publicação de dados do governo e assim permitir que funcionários públicos sejam responsabilizados por atitudes e tomadas de decisão (LOURENÇO, 2015).

Há um número cada vez maior de portais que são iniciativas de governo aberto, o que parece aumentar, entre os cidadãos, a percepção de que os governos estão se tornando mais transparentes (LOURENÇO, 2015). Tornar os dados disponíveis, no entanto, não significa que os governos estão produzindo, de fato, mais transparência ou *accountability*, mesmo que os dados sejam utilizáveis e de alta qualidade (HARRISON et al., 2012; LOURENÇO, 2015). É preciso também levar em consideração a natureza dos dados que estão sendo abertos: o Data.gov tem um propósito mais geral, ou seja, visa a divulgação dos mais variados tipos de dados de todos os órgãos e entidades públicas. Daí a importância de se averiguar se o que nele está disponível é de fato relevante, para quem, e com quais propósitos, sendo, ao fim, capaz de produzir transparência sobre os governos.

Com este intuito, a pesquisa realizada por Lourenço (2015) não se restringe aos dados propriamente ditos, mas se estende à análise dos aspectos estruturais e organizacionais dos portais no modelo data.gov que podem, segundo o autor, influenciar a habilidade dos cidadãos de acessar e usar melhor os dados disponíveis para os propósitos da responsabilização dos atores públicos. Lourenço (2015) analisa sete portais considerados, a partir dos critérios adotados por ele, representativos do modelo

data.gov: Austrália, Canada, Estados Unidos, França, Nova Zelândia, Singapura e Reino Unido. Os resultados do estudo mostram que embora os portais forneçam um grande montante de dados e funcionalidades sofisticadas¹⁵⁶ – em alguns casos estes portais funcionam como um canal para que o cidadão tenha acesso às políticas mais amplas de governo aberto, ao propiciar aplicações de processamento de dados, discutir tendências de dados abertos, conceitos, etc. -, eles ainda pecam em importantes aspectos estruturais e organizacionais básicos, funcionando mais como repositórios de dados¹⁵⁷. Isso mostra que a própria estrutura e a organização dos portais não são adequadas para a transparência e a responsabilização dos atores públicos (que são, afinal, os objetivos dos esforços do governo aberto, presentes na descrição da maioria dos portais).

Claro que os países que são referências em transparência pública não se limitam a cumprir com os aspectos colocados como requisitos pelo OGP e extrapolam nas iniciativas de transparência. No caso dos Estados Unidos, Barack Obama já tinha familiaridade com o ambiente *online*. A campanha do então candidato à presidência foi muito bem-sucedida no que diz respeito a criatividade no uso de meios digitais: sua equipe usou a *web* e aplicativos para a arrecadação de recursos, para mobilizar atividades das campanhas locais, para lutar contra os ataques dos opositores, dentre várias outras atividades. Após as eleições, como vimos, a equipe de Obama continuou inovando nas oportunidades de engajamento *online*.

Várias foram as iniciativas e projetos visando transparência, colaboração e participação. Para ficarmos com alguns exemplos, temos o website *change.gov*¹⁵⁸, criado entre novembro de 2008 e janeiro de 2009 com a pretensão de ser um portal para fomentar o diálogo público no momento de transição entre as administrações Bush e Obama. Uma das ferramentas desta iniciativa voltadas para a transparência chamava-se “Seu lugar à mesa”, e permitia que o público acompanhasse as reuniões entre a equipe de transição e os grupos de interesse. Mais de 70 mil pessoas participaram dessa

¹⁵⁶Neste sentido, Lourenço (2015) chama a atenção ao portal do Reino Unido, onde o relatório de gastos deve servir de exemplo da direção que esses portais devem tomar a fim de superar algumas das deficiências identificadas. Além disso, é preciso que os portais dediquem mais atenção a outros itens informacionais que não apenas aqueles relacionados aos gastos (LOURENÇO, 2015).

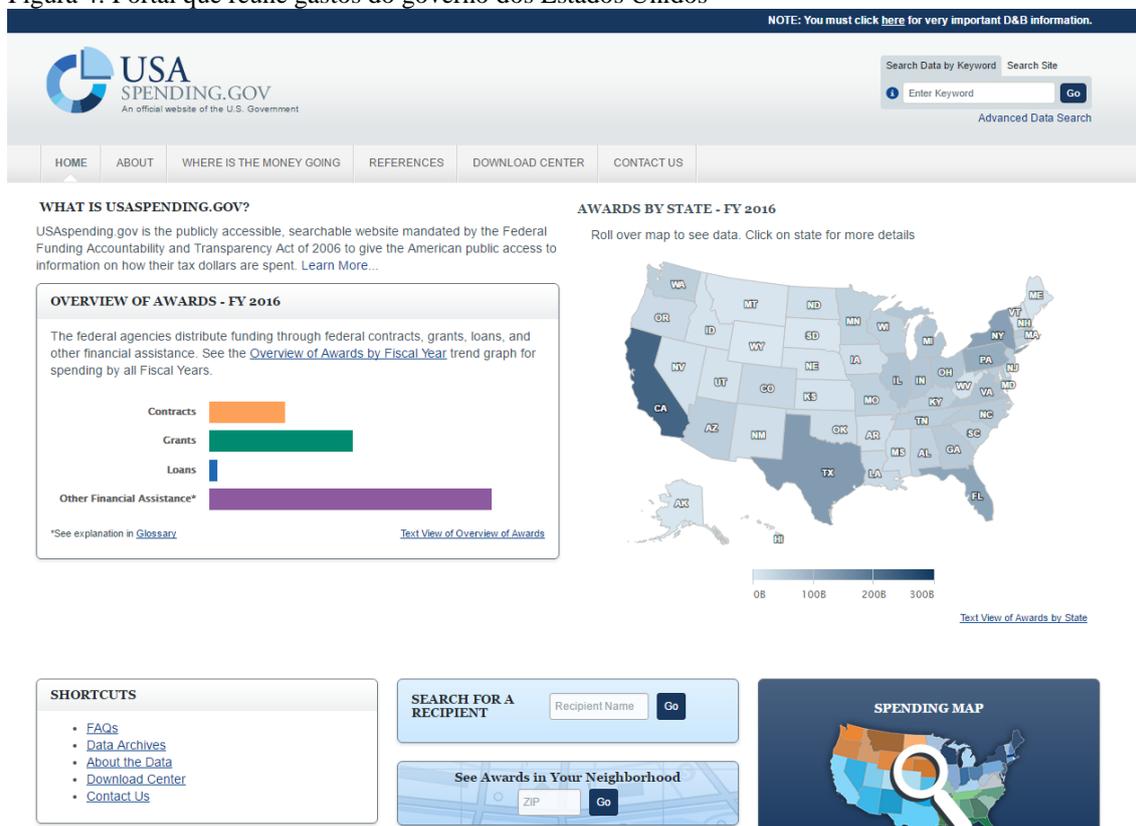
¹⁵⁷É difícil, para quem usa o portal, entender como os dados podem ser utilizados: não há uma lista completa com os possíveis campos dos meta-dados encontrados no portal, nem há a descrição destes campos. Além disso, a impressão é a de que não há nenhum mecanismo que garanta a qualidade dos dados (ou, pelo menos, não visíveis para o usuário comum). Em suma, responsáveis por implementar os portais devem considerar que apenas criar o data.gov não é suficiente para promover transparência e *accountability* (LOURENÇO, 2015). É por isso que quando o objetivo é avaliar o grau de transparência de determinado país, por exemplo, a análise não deve se restringir apenas ao portal ‘data.country’.

¹⁵⁸Disponível em: <http://change.gov/content/home>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

iniciativa e o projeto obteve meio milhão de votos e milhares de ideias (COLEMAN; SHANE, 2011).

Mais especificamente sobre a transparência, foi criado o *website* *usaspending.gov*¹⁵⁹ (ver Figura 4 abaixo) que reúne as mais diversas informações sobre gastos públicos (divididas quanto ao tipo: contratos, pagamentos diretos, seguros, empréstimos e outros) para que o cidadão acompanhasse os gastos do governo. Os interessados podem pesquisar informações por contratado, agência e local e os resultados são visualizados por dados brutos ou gráficos. O site faz também um resumo sobre gastos mais importantes e tendências de investimentos. Além disso, há ainda uma versão simplificada para dispositivos móveis.

Figura 4: Portal que reúne gastos do governo dos Estados Unidos



Fonte: <https://www.usaspending.gov/Pages/Default.aspx>

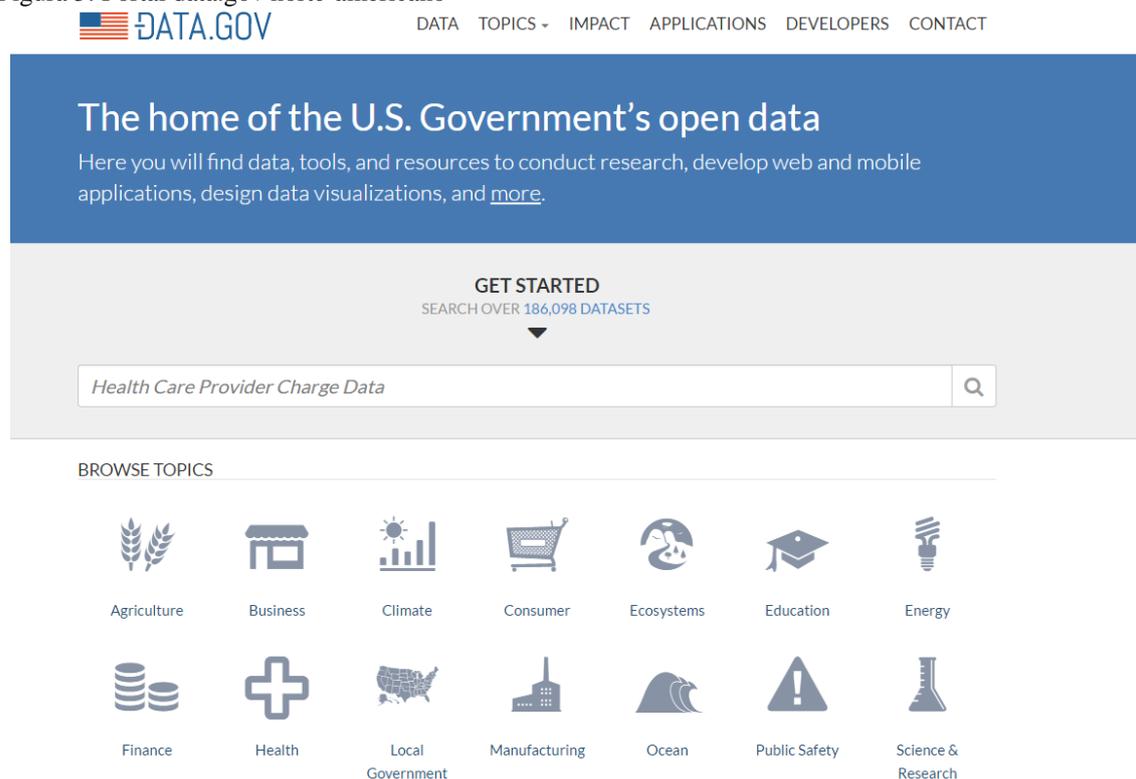
Por fim, a iniciativa mais robusta de eTransparência do governo norte-americano é o *data.gov*¹⁶⁰ (ver Figura 5 abaixo), que surgiu como uma resposta direta do governo à demanda dos cidadãos por transparência. O portal, lançado em maio de 2009 com o objetivo de fornecer aos cidadãos uma maior variedade de conjunto de dados do

¹⁵⁹Disponível em: <http://www.usaspending.gov>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

¹⁶⁰Disponível em: <https://www.data.gov/>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

governo, é também uma diretiva para assegurar que as agências governamentais iriam, de fato, oferecer as informações da maneira prevista (BIRCHALL, 2015). O *data.gov* tem a pretensão de ser um “um centro de dados para o governo federal”. Segundo o próprio *website*, o objetivo é “aumentar o acesso do público aos conjuntos de dados de alto valor gerados pelo Poder Executivo do Governo Federal”¹⁶¹.

Figura 5: Portal data.gov norte-americano



Fonte: <https://www.data.gov/>

Os dados disponíveis são extremamente variados: há mais de 300 mil conjuntos de dados (brutos e geospaciais) e mais de 1.000 ferramentas de dados. A iniciativa conta com a colaboração de 171 agências e subagências, embora alguns pesquisadores ponderem que nem todas colaboram efetivamente com a divulgação dos dados (WORTHY, 2013b). O site também permite que os usuários sugiram outros conjuntos de dados a serem adicionados. Este será, segundo Birchall (2015), o último legado da administração Obama relacionado à eTransparência¹⁶².

¹⁶¹Disponível em: <http://www.data.gov/about>. Acesso em 22 de agosto de 2016.

¹⁶²Tendo em vista que as iniciativas de transparência estão inseridas no contexto do governo aberto, vale mencionar que há também outras iniciativas para o governo aberto no âmbito da participação e da colaboração, como a *White House Office of Public Engagement*, em que o público votava e sugeria ideias para desenvolver e implementar políticas de *open government*, discutia as ideias sugeridas e permitia que os participantes usassem uma ferramenta de autoria colaborativa para ajudar a elaborar recomendações

Claro que, no montante de informações divulgadas, nem tudo é relevante ao público e o grande volume de dados pode, inclusive, prejudicar a busca por informações relevantes. Segundo Clare Birchall (2015), crítica deste tipo de iniciativa, os governos, recorrendo a projetos desta natureza, oferecem dados ao cidadão em vez de respostas, sendo esta, além disso, uma característica não exclusivamente americana: após o escândalo envolvendo as despesas de parlamentares no Reino Unido, por exemplo, foi implementada uma Agenda de Transparência (em 2010) que exigia que todos os departamentos tornassem públicos todos os conjuntos de dados considerados importantes (através do *data.gov.uk*). Dentre dados importantes disponíveis no portal, também havia dados sem qualquer utilidade ao cidadão que tem como objetivo fiscalizar agentes e contas públicas (BIRCHALL, 2015).

O *data.gov.uk* (ver Figura 6 abaixo) foi projetado para funcionar como um diretório de dados abertos do Reino Unido e faz parte do programa de abertura de dados governamentais deste país, cujo foco é especialmente tornar disponíveis dados produzidos por corpos governamentais – é o *website* público mais visto do Reino Unido, e há uma pressão para que todos os departamentos publiquem no site: estima-se, como já indicado acima, que entre 75-85% de todos os dados abertos do Reino Unido estão disponíveis neste site (BRIGHT et al., 2015).

sobre dezesseis tópicos (COLEMAN; SHANE, 2011). Mais especificamente sobre as iniciativas de colaboração, aspecto menos explorado na literatura, Mergel (2015) chama a atenção para a tecnologia OI (*open innovation* ou inovação aberta) adotada pelas agências americanas como uma maneira de convidar os cidadãos a submeter ideias ao governo e propor soluções a problemas da gestão pública. A pesquisadora busca avaliar como e em que medida a Inovação Aberta é usada para tornar o governo mais poroso e aumentar a colaboração no setor público. Ainda que em fase inicial, a adoção desta tecnologia visa a melhora na entrega de serviços públicos ao cidadão, o aumento da eficiência e eficácia do governo (MERGEL, 2015).

Figura 6: Portal Dados Abertos do Reino Unido

The screenshot shows the Data.gov.uk website interface. At the top, there is a navigation bar with the logo 'DATA.GOV.UK Beta Opening up Government' on the left, and links for 'Home', 'Data', 'Apps', and 'Interact' in the center. On the right side of the navigation bar, there are links for 'Register' and 'Log in', and a search input field with the placeholder text 'Search for data...'. Below the navigation bar, there is a large search bar with the placeholder text 'Search for data' and a magnifying glass icon. Underneath the search bar, there is a paragraph of text: 'Find data published by government departments and agencies, public bodies and local authorities. You can use this data to learn more about how government works, carry out research or build applications and services.' Below this text, there is a section titled 'Browse data by theme' which contains a grid of nine data themes, each with a title and a brief description. At the bottom of the page, there is a footer with various links: 'FAQ', 'Code of conduct', 'Accessibility', 'Cookies policy', 'Privacy', 'Moderation policy', 'Contact', 'Terms and conditions', 'API', and 'About'.

DATA.GOV.UK Beta
Opening up Government

Home Data Apps Interact Search for data... Register Log in

Search for data

Find data published by government departments and agencies, public bodies and local authorities. You can use this data to learn more about how government works, carry out research or build applications and services.

Browse data by theme

- Business and economy**
Small businesses, industry, imports, exports and trade
- Environment**
Weather, flooding, rivers, air quality, geology and agriculture
- Mapping**
Addresses, boundaries, land ownership, aerial photographs, seabed and land terrain
- Crime and justice**
Courts, police, prisons, offenders, borders and immigration
- Government**
Staff numbers and pay, local councillors and department business plans
- Society**
Employment, benefits, household finances, poverty and population
- Defence**
Armed forces, health and safety, search and rescue
- Government spending**
Includes all payments by government departments over £25,000
- Towns and cities**
Includes housing, urban planning, leisure, waste and energy consumption
- Education**
Students, training, qualifications and the National Curriculum
- Health**
Includes smoking, drugs, alcohol, medicine performance and hospitals
- Transport**
Airports, roads, freight, electric vehicles, parking, buses and footpaths

FAQ Code of conduct Accessibility Cookies policy Privacy Moderation policy Contact Terms and conditions API About

Fonte: <https://data.gov.uk/>

Na América Latina e no Caribe, o uso das tecnologias de comunicações digitais, o acesso à informação e a abertura governamental encontram-se em diferentes níveis e contextos diversificados. Girard e Perini (2013) usam o termo *desenvolvimento aberto* para retratar este cenário e chamar a atenção ao crescimento econômico e social destas sociedades que, como todas, dependem cada vez mais da informação, de meios e canais que ofereçam a informação de forma facilitada. Segundo os autores, esta região é caracterizada por várias forças em conflito que lutam por diferentes níveis de abertura: se, por um lado, há setores que priorizam o controle da informação, da comunicação e das redes, focando na questão da segurança na troca de informação, etc., por outro lado há aqueles setores que priorizam a abertura, estimulam a partilha de informação, o acesso ao conhecimento, a produção de informações vindas da sociedade (*bottom-up*), a inovação colaborativa e descentralizada. Ambas as abordagens têm diferentes respostas para políticas e práticas, criando tensões que devem ser consideradas com cautela no contexto da sociedade da informação que emerge na América Latina e no Caribe. Considerando esta situação, os autores reconhecem que há desafios importantes para se

construir sociedades de informação e conhecimento mais justas e inclusivas¹⁶³ (GIRARD; PERINI, 2013).

Ainda no contexto da América Latina, México e Brasil são os países mais avançados no que diz respeito a iniciativas de democracia digital, sobretudo àquelas que visam o governo aberto. Ambos os países são fundadores da *Open Government Partnership* e, junto com o Peru, compõem os únicos países da América Latina e Caribe cujas informações orçamentárias são classificadas como significativas ou abrangentes¹⁶⁴ segundo o Índice do Orçamento Aberto de 2015 (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2015).

No México, por exemplo, uma das consequências do OGP, segundo Puron-Cid (2014), foi despertar o interesse do governo na adoção das tecnologias de web 2.0. O autor faz uma revisão de literatura sobre o sucesso e o fracasso dos projetos de tecnologias de comunicações digitais para examinar as iniciativas de governo aberto, como um todo, e iniciativas sobre a transparência orçamentária em particular. De acordo com o estudo, o governo mexicano promoveu várias iniciativas no âmbito do OGP através da aplicação de novas tecnologias e inovações para a transparência, o fortalecimento da cidadania, o combate à corrupção e o fortalecimento da governança pública. Um desses projetos de governo aberto que merece destaque, chamado PbR-SED¹⁶⁵, é voltado para a transparência orçamentária (ver Figura 7 abaixo).

Desde setembro de 2011, a iniciativa foi incluída como uma das ações com as quais o México se comprometeu para o Plano de Governo Aberto. A iniciativa publica e atualiza informações sobre finanças públicas, investimentos públicos, transferências federais, indicadores de desempenho e avaliação, entre outras. Como em muitas outras iniciativas de Governo Aberto do mundo, o PbR-SED faz uso do site, mas também de sites de “social media” (Twitter, Facebook, LinkedIn e RSS), e desenvolve parcerias

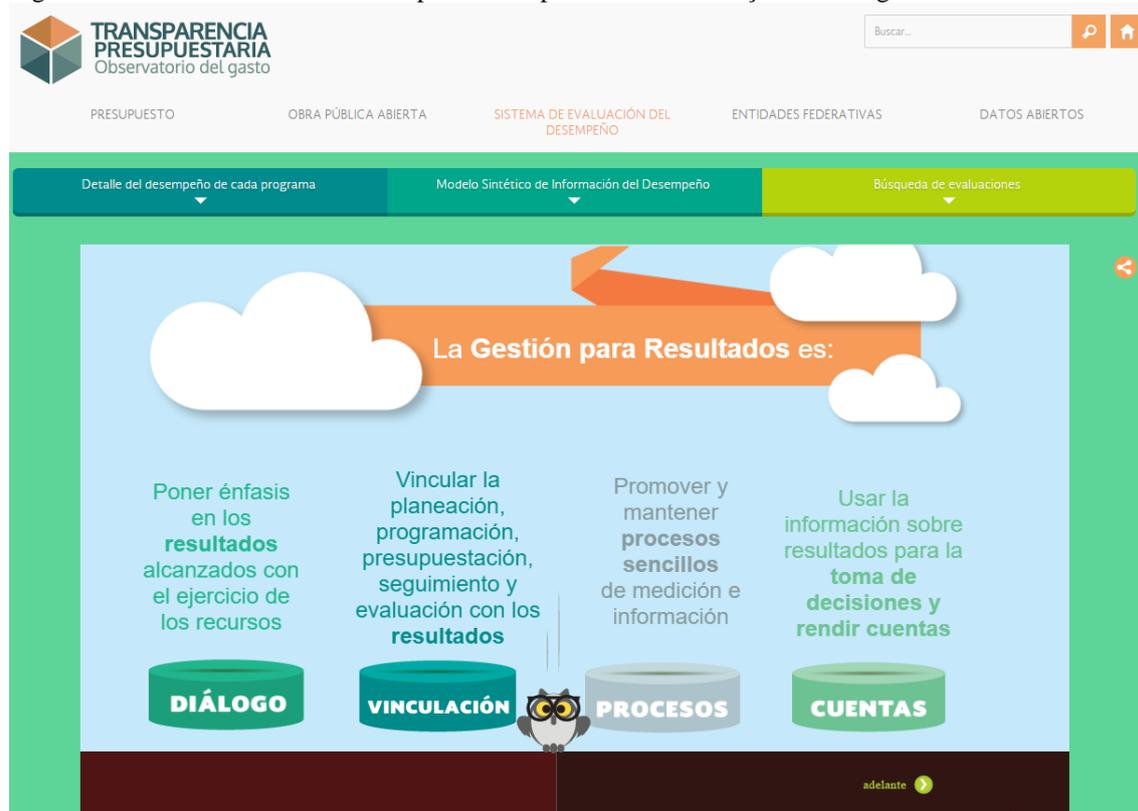
¹⁶³Algumas das prioridades que emergiram dos debates acerca dos diferentes tópicos durante o *Open Development Meeting*, em Montevideo: 1) há uma necessidade de se defender os princípios da internet aberta na América Latina e no Caribe; 2) Os governos devem aproveitar a oportunidade das novas formas de “cidadãos digitais”, que é uma nova forma de cidadania; 3) setores anteriormente excluídos estão começando a colaborar em diversas plataformas *online* que permitem caminhos alternativos para o desenvolvimento; 4) A contribuição da *copyright* para a economia criativa digital está se tornando cada vez mais controversa em nossas sociedades. No entanto, existem muitas oportunidades para desenvolver abordagens equilibradas; 5) Privacidade está enfrentando ameaças significativas nas regiões que estão cada vez mais conectados pela tecnologia. Há evidências de que sem uma ação decisiva, podem expandir novas formas de discriminação social e econômica (GIRARD; PERINI, 2013).

¹⁶⁴Informações significativas ou abrangentes consistem nas duas mais altas variações das cinco escalas que compõem o índice, como veremos no próximo capítulo.

¹⁶⁵ PbR-SED em português é a sigla para *Orçamento para a Performance de Resultados e Avaliação de Sistemas*. A iniciativa está disponível em: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>. Acesso em 16 de agosto de 2016.

com organizações sem fins lucrativos e universidades, tais como o *Centro de Analisis e Investigación* (FUNDAR), o *International Budget Partnership* (IBP), e o Centro Regional de Aprendizagem de Avaliação e Resultados (CLEAR). O PbR-SED, segundo Puron-Cid (2014), representa uma transformação permanente e complexa no que diz respeito a cultura de governo aberto no México.

Figura 7: Iniciativa mexicana voltada para a transparência sobre o orçamento do governo.



Fonte: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>

Além das iniciativas que visam promover a transparência sobre o governo e seu orçamento, há estudos cujo escopo é o impacto destas iniciativas, seja no cumprimento dos objetivos e propósitos ou na percepção dos cidadãos, etc. (HONG, 2014). Carlitz (2013), por exemplo, avalia o impacto de iniciativas de transparência orçamentária e busca verificar se estes projetos cumprem com os objetivos que prometem. Para a autora, embora existam muitos exemplos de sucesso em termos de processos de orçamento ao redor do mundo, que são abertos a uma maior participação e escrutínio, não há uma receita única para a criação de uma iniciativa de sucesso para aumentar a transparência e responsabilização no processo orçamentário: um conjunto consistente de fatores (que incluem a construção de alianças horizontais e verticais entre as partes

interessadas, a produção de informações legítimas, capacitação e apoio jurídico internacional, etc.) determina o sucesso ou não destas iniciativas (CARLITZ, 2013).

Por esta razão, há também projetos não exitosos. Worthy (2013a) ressalta que alguns portais sobre receitas e despesas oferecem informações sem contextualizá-las, e isso pode dar a impressão de que os governos e funcionários estão desperdiçando dinheiro público. Além do excesso de dados que, como já ressaltamos, pode atrapalhar a busca por dados e informações relevantes. A mesma observação foi feita por Fung e Weil (2010) sobre as iniciativas de monitoramento de gastos nos Estados Unidos, mais especificamente, a *Recovery.gov*. Segundo estes autores, há pouca informação sobre o andamento do projeto ou seus resultados, e o foco maior é nos custos, o que pode suscitar especulações sobre o mau uso do dinheiro público e até supostos casos de corrupção, em vez de uma compreensão mais profunda dos gastos do governo.

1.3.2.3 O uso de “social media” pelos governos para a transparência pública

Além de *websites* governamentais e plataformas voltadas para promover a eTransparência, há pesquisadores que se dedicam a avaliar como os governos têm usado os *social media* (ou mídias sociais) para este propósito. Chi e Yang (2010) analisam a transparência no uso do *Twitter* pelos congressistas norte-americanos, enquanto Stamati, Papadopoulos e Anagnostopoulos (2015) avaliam o uso dos *social media* para a abertura e *accountability* no setor público tomando como base o contexto grego. Gunawong (2015), por sua vez, pesquisa como Facebook, Twitter e Youtube estão sendo usados pelo governo tailandês para dar conta dos princípios do governo aberto (tendo a transparência como foco).

Diferentes aplicações tecnológicas e ferramentas da Web 2.0 têm sido adotadas também no campo do orçamento, para tentar melhorar o processo de coleta de dados, armazenamento, manipulação, recuperação e análise de informações, a fim de tornar os processos orçamentais e informação mais transparentes, colaborativos, responsáveis e participativos (PURON-CID, 2014).

Os estudos que se debruçam sobre o uso dos *social media* pelo governo, no entanto, normalmente ressaltam o *potencial* destes meios, e não sua efetividade: sites de redes sociais têm o *potencial* de, atrelados a outras ferramentas e iniciativas, aumentar a transparência, a participação e a colaboração do público nas instituições e seu uso pode refletir o esforço por parte dos governos para aumentar a confiança e a segurança dos

cidadãos nos governos (SNEAD, 2013). Neste sentido, a própria *Open Government Initiative* entende que os *social media* podem ajudar a alcançar os princípios do governo aberto ao disseminar informações, aumentar a participação, etc.

Para citarmos alguns exemplos e, no primeiro deles, tomando como pano de fundo a União Europeia, Bonsón e colegas (2012) analisam o uso dos *social media* e os *websites* de 75 cidades da União Europeia pelos governos locais para promover a transparência e a participação. O estudo mostra que há uma tentativa, por parte da maioria dos governos locais, de usar a Web 2.0 para aumentar a transparência mas, em geral, o uso para a e-participação ainda está em fase inicial (BONSÓN et al., 2012). Para estes autores, a tentativa dos governos de empregar os *social media* para informação, transparência e participação não significa que o governo inovou ou se reinventou, mas está apenas se adequando a estas novas plataformas, que são amplamente utilizadas pelos mais diversos atores para os mais variados fins, de modo que não haveria de ser diferente com a comunicação entre governo e cidadão.

Mais recentemente, Peixoto e Fox (2016) mapearam 23 plataformas que possibilitam a comunicação de duas vias (capazes de ouvir o *feedback* dos cidadãos) no intuito de compreender como as diferentes dimensões destas plataformas contribuem para um setor público mais responsivo e *accountable*¹⁶⁶. O trabalho busca especificar por que e como o uso dessas plataformas motivariam os cidadãos a agirem, e por que o retorno dos usuários melhoraria a prestação de serviços por parte dos governos - este retorno é mais relevante quando se aumenta a capacidade de resposta por parte dos tomadores de decisões políticas. Os autores argumentam que o engajamento dos cidadãos hoje está relacionado ao uso destas plataformas e concluem que as TIC podem levar à *accountability* se conseguirem relacionar a “voz” dos cidadãos à capacidade de os tomadores de decisão verem os e responderem aos problemas na entrega de serviços públicos e às demandas em geral (PEIXOTO; FOX, 2016).

Os meios digitais podem ser empregados, segundo Pina, Torres e Acerete (2007), em qualquer estilo de administração pública: trata-se de uma modernização natural e necessária, que não implica alterações substanciais no estilo de relação do governo com o cidadão.

¹⁶⁶Neste trabalho (assim como na maior parte dos trabalhos que avaliam a possibilidade de *accountability* de atores políticos e instituições públicas através dos sites de redes sociais, o conceito de *accountability* se reduz a avaliação a capacidade de resposta do setor público.

Estes autores realizaram um estudo empírico sobre o efeito das tecnologias de comunicações digitais na *accountability* dos governos dos EUA, Canadá, Nova Zelândia e em mais 15 países da União Europeia. A análise mostra que o desenvolvimento e as mudanças nos níveis de *accountability* dependem tanto do contexto, das características e dos estilos da administração pública em questão, quanto da forma como as informações são divulgadas. Além disso, os *websites* governamentais funcionam melhor como fontes de informação ao cidadão do que como mecanismos para a ação cidadã. Os governos aproveitam-se dos potenciais dos meios digitais principalmente para fazer com que seus *websites* funcionem como “quadros de avisos” - uma forma de divulgar relatórios, publicações, boletins de notícias, regras, procedimentos e outras informações sobre as decisões do governo -, ou seja, repositórios de informações da administração pública em maior quantidade e mais completas. O que é positivo por tornar as informações facilmente disponíveis e a custos reduzidos (PINA; TORRES; ACERETE, 2007), mas insuficiente.

De maneira geral, os resultados das pesquisas mostram que, embora as pessoas busquem por informações governamentais tanto em *websites* quanto nos *social media*. Os *social media* não produzem transparência governamental, mas têm sido usados pelos governos como uma isca, um meio para atrair o público para os *websites* governamentais, em que estão disponíveis as informações de maneira completa e compreensível.

1.3.2.4 Como os governos estão usando os meios digitais para o cumprimento das Leis de Acesso à Informação

Uma das maneiras de os governos se apropriarem do ambiente digital para a promoção da transparência está na adoção de mecanismos que possibilitem e facilitem o cumprimento das leis de acesso à informação. Hoje muitas destas leis já incluem o uso da internet ao preverem que a informação deve estar disponível nos *websites* governamentais em tempo real. As leis preveem também a transparência ativa e passiva. Os governos, então, têm buscado mecanismos para atenderem aos requisitos legais tanto de um tipo de transparência (ao responderem às demandas e perguntas feitas pelos cidadãos dentro do prazo legal) quanto do outro tipo (ao oferecerem, em tempo real, em seus *websites*, as informações que devem ser tornadas públicas).

Alguns autores se dedicam a avaliar, por meio de pesquisas empíricas, questionários, relatórios e até auditorias, se os governos estão de fato cumprindo com a entrega da transparência. Estes trabalhos podem nos dar um panorama do estado da arte da adoção dos meios digitais pelos governos no caso específico do cumprimento das leis de acesso e de transparência. Mesmo que sejam peças fundamentais dentre as medidas para a transparência, por se tratar de um fenômeno relativamente recente - mais de 100 leis de acesso à informação (FOI) foram promulgadas em todo o mundo sendo quase a metade nos últimos 10 anos -, elas não têm, de acordo com Michener (2015a), recebido a devida atenção acadêmica.

Ademais, embora ao longo da última década muitos países da América Latina tenham regulamentado as leis de acesso à informação, nem todos os governos têm incluído, em seus portais, as ferramentas necessárias para que a legislação seja cumprida. Solicitar informações com base nas leis de acesso, via portais governamentais, requer ferramentas e infraestrutura por parte dos governos, que nem sempre estão disponíveis.

Para averiguar esta situação, Fumega (2014) faz um estudo comparativo mediante análise das plataformas *online* que têm sido desenvolvidas para permitir que sejam solicitadas informações com base nas leis de acesso à informação (FOIs) no Brasil, no México e no Chile. Estas plataformas consistem em medidas, por parte dos governos, desenvolvidas especificamente para o cumprimento e implementação destas leis. Em seu estudo, a autora notou que os portais que cumprem as exigências das leis de acesso apresentam alguns aspectos-chave, como características, design, implementação, utilização, formação etc., e que apenas um seleto grupo de países, na América Latina, desenvolveu portais voltados especificamente para esta finalidade.

A implementação das FOIs na América Latina também foi tema de análise de Michener (2015a). O autor compara e avalia a aplicação das FOIs em 16 países da América Latina, região, segundo ele, marcada pela opacidade e pelo segredo. A análise versa sobre a força dessas leis nos regimes latino-americanos. Mais especificamente, o autor explora os aspectos que influenciam no modo como os regimes adotam e implementam as FOIs (MICHENER, 2015a). Para este pesquisador, é preciso pensar as *Freedom of information* como um trabalho em andamento. As leis são recentes (surgiram há menos de 50 anos) e sua implementação via internet é mais recente ainda. O estudo revelou que o autoritarismo e a opacidade ainda têm um peso grande em muitos países da América Latina. Além disso, avaliar a implementação das leis e

compará-las é complicado uma vez que, além de serem leis muito recentes, os contextos dos países são distintos. Em geral, a conclusão é a de que leis mais robustas e fundamentadas têm boa implementação, em contrapartida, leis fracas são pouco efetivas (MICHENER, 2015a).

Considerando o contexto suíço, Villeneuve (2014) se debruça no que chama de “Transparência da Transparência”, ou seja, no modo como as organizações públicas suíças têm integrado a agenda da transparência em suas estruturas e procedimentos, isto é, o autor avalia o quão transparentes são os departamentos federais suíços em relação às suas obrigações legais a partir da análise de como os elementos da lei (*Swiss Federal ATI Law*) são dispostos nos portais eletrônicos dos vários departamentos e órgãos do país. Ao levar em conta que o desenvolvimento da lei suíça é baseado no aprimoramento da governança, no aumento da confiança e do nível de participação, o autor conclui, no entanto, que não houve um aumento significativo no nível de transparência dos *websites* dos departamentos suíços após a promulgação da lei quando comparado com os resultados de anos anteriores (2008 e 2011) (VILLENEUVE, 2014).

Já o cenário britânico é analisado por Worthy (2013b), que compara o impacto da *Freedom of Information* (FOI) nos governos locais e no governo central do Reino Unido. O autor questiona se a FOI aumentou a transparência e *accountability*, se melhorou o processo de tomada de decisões, o entendimento, a participação e a confiança dos cidadãos, além de avaliar também se a implementação da lei afetou as lideranças locais e a entrega de serviços públicos (WORTHY, 2013a).

Sobre o governo central britânico, a FOI parece ter alcançado seus objetivos principais: de maneira geral, o governo central está mais transparente e *accountable*. Esta conclusão não é apenas de Worthy (2013a), mas também de outros estudos acadêmicos e legislativos, que afirmam que a FOI tem reforçado a *accountability* política em todos os níveis do governo britânico (haja vista o caso do escândalo das despesas envolvendo parlamentares britânicos em 2009) (MEIJER; HART; WORTHY, 2015). Ainda sobre os achados de Worthy (2013a): a FOI teve um efeito limitado no entendimento do público sobre as tomadas de decisão e não houve aumento significativo nos níveis de participação local nem na confiança dos cidadãos como reflexo da implementação da lei. A FOI também exerceu pouco impacto nas lideranças de governos locais (e centrais) e no modo como os serviços públicos são prestados. Dado o crescente número de pedidos por meio dos *websites* (dentre outros fatores), Worthy (2013a) conclui que vontade política, avanços tecnológicos e o montante de

recursos financeiros disponíveis interferem no êxito das FOI e são fatores determinantes para o futuro destas leis (WORTHY, 2013a).

Em suma, a FOI deve ser agregada a outros mecanismos já existentes, funcionar como um complemento ao convergir com outras ferramentas usadas também para fins políticos, como os novos *websites* e as novas reformulações decorrentes das políticas de dados abertos para conseguir, então, uma maior efetividade (MEIJER; HART; WORTHY, 2015). Dito de outro modo, é preciso compreender que a FOI não deve ser vista isoladamente, ela é um instrumento que funciona melhor quando combinada com outros instrumentos de fiscalização ou instituições de monitoramento (como, no caso brasileiro, a CGU ou o TCU).

Por fim, e vez que nosso objeto de análise é o Brasil, faz-se tão oportuno quanto necessário que destaquemos aspectos importantes do relatório de auditoria da LAI brasileira, sobretudo porque nesta tese não avaliamos a transparência passiva (aquela prevista pela LAI), mas a transparência ativa (que prevê a divulgação compreensível e atualizada de informações relevantes ao cidadão).

O documento, intitulado “Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação”, é de autoria de Gregory Michener, Luiz Fernando Marrey Moncau e Rafael Velasco (2014), e faz uma avaliação da transparência pública brasileira com o objetivo de averiguar se as entidades públicas estão cumprindo a Lei de Acesso à Informação (ao responder os pedidos feitos através da lei), além de mapear o procedimento que o cidadão deve percorrer para enviar um pedido de acesso à informação¹⁶⁷. Mais especificamente, os pesquisadores avaliaram se as respostas recebidas abordaram, efetivamente e com precisão, o que foi solicitado. Além disso, buscaram identificar se foram cumpridas as regras da LAI relativas ao prazo de resposta. Há, ainda, o que os autores chamam de objetivos complementares:

- “Testar se as entidades públicas estão cumprindo com as regras gerais de não discriminação no acesso à informação. Em outras palavras, se as respostas de órgãos

¹⁶⁷Ao longo de cerca de um ano, o Programa de Transparência Pública (PTP, EBAPE) e o Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV DIREITO RIO, realizaram duas avaliações de transparência com uma metodologia denominada “usuário simulado”, em que foram enviados mais de 700 pedidos para cerca de 170 órgãos públicos dos três poderes e em todos os níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal. Segundo os autores, a metodologia foi desenvolvida em colaboração com vários professores e pesquisadores da EBAPE e da DIREITO RIO e foi desenhada a partir de extensa análise e revisão de avaliações de outros países. O estudo é a maior avaliação de transparência já realizada no Brasil em termos de números de pedidos de acesso à informação enviados à órgãos públicos. Este relatório especificamente foi realizado com o apoio da *Open Society Foundations* (OSF) (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

públicos a pedidos de acesso à informação variam com base em quem enviou e como a informação foi solicitada” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 11).

- “Avaliar a qualidade das plataformas digitais por meio das quais os cidadãos podem enviar pedidos de acesso à informação. Os resultados das duas avaliações de transparência mostram que parte considerável das entidades que obtiveram bom desempenho são aquelas que possuem plataformas digitais específicas para recebimento de pedidos de acesso à informação. Convém notar que a Controladoria Geral da União (CGU) disponibiliza, gratuitamente, para qualquer órgão público interessado, a plataforma e-SIC de recebimento de pedidos de acesso à informação” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 11).

Foram enviados 453 pedidos com base em 55 questões diferentes para 133 órgãos públicos de todos os três poderes em 8 unidades federativas (...). Os resultados da Avaliação Geral indicam baixo grau de observância à Lei 12.527/11, apesar de os resultados variarem consideravelmente entre as diferentes unidades federativas. A taxa de resposta geral foi de 69%, a taxa de precisão geral foi de 57% e o prazo médio total de resposta foi de 21 dias. (...). Em resumo, os dados sugerem que as unidades federativas não respondem 1 entre cada 3 pedidos de acesso à informação recebidos, e pouco mais da metade de todos os pedidos contém, de fato, respostas minimamente precisas (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 12)¹⁶⁸.

No entanto, Michener, Moncau e Velasco (2014) afirmam que o Brasil possui uma das Leis de Acesso à Informação mais “fortes” do mundo, de acordo com o RTI Rating, *ranking* internacional que mensura a força legal das Leis de Acesso à Informação:

A Lei 12.527/11 traz regras fundamentais para assegurar que o cidadão encontre informações nos websites governamentais—transparência ativa— e para solicitar informações não disponibilizadas previamente pelo Poder Público—transparência passiva. As regras previstas na LAI aplicam-se a todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Órgãos Autônomos assim como às empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades da administração pública indireta (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 17).

¹⁶⁸Cabe pontuar também que os resultados apontam práticas discriminatórias no acesso à informação, haja vista que a taxa de respostas para “identidades não institucionais” foi 10% inferior à taxa de resposta dada as “identidades institucionais” (64% contra 74%), que também esperaram menos tempo para obter a resposta (média de oito dias). Além disso, os pesquisadores consideram alarmante a taxa de respostas muito baixa de 57% da identidade não institucional feminina, com taxa de precisão de apenas 45%, e sugerem discriminação de gênero. Dadas estas “disparidades” dos resultados encontrados, os pesquisadores fazem algumas recomendações, como a não obrigatoriedade de identificação do cidadão que faz a solicitação, dentre outras. Para mais detalhes, ver Michener, Moncau e Velasco (2014)

Apesar disso, a adoção de políticas públicas de transparência dentro do governo é política e administrativamente onerosa, o que pode, segundo os pesquisadores, desencorajar entidades que precisam se adequar às diretrizes da Lei 12.527/11. Em razão disso, ressaltam que a LAI só funciona bem quando é utilizada amplamente pela sociedade. Por outro lado, para que seja de fato utilizada, é imprescindível que a sua regulamentação seja adequada (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

Em linhas gerais, os resultados sugerem também que “houve um considerável progresso por parte de diversos entes federativos, poderes e órgãos específicos em termos de cumprimento da lei. Vários outros, porém, impuseram obstáculos à transparência, dificultando o processo de obtenção de informações públicas” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 18). Além disso, segundo os pesquisadores, embora haja discrepância entre o desempenho dos estados, são notáveis os compromissos governamentais com a transparência (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

A tentativa de traçar um panorama do estado da arte da eTransparência, por meio da exemplificação dos projetos e iniciativas digitais adotados pelos governos para oferecer aos cidadãos informações atualizadas, relevantes, claras e compreensíveis, mostra que, em diferentes patamares, níveis, prioridades ou concepções, os governos têm, de maneira geral, tentado se adequar a esta nova demanda da sociedade que já é uma realidade, qual seja, a transparência pública por meios digitais.

Até aqui, o intuito foi identificar e discorrer sobre as principais características da transparência *online* como requisito democrático, com a pretensão de delinear as linhas teóricas fundamentais para que seja possível, na etapa seguinte deste trabalho, compreender o nível de transparência digital do governo federal brasileiro quando comparado com países considerados de referência nesta área, Estados Unidos e Reino Unido.

CAPÍTULO 2 – O INSTRUMENTO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS EM PORTAIS DE GOVERNOS NACIONAIS

2.1 Da importância de índices de metodologia de avaliação comparativa de eTransparência

Esta pesquisa tem como objetivo avaliar, por meio de uma análise qualitativa, quantitativa e comparativa, o nível de transparência das contas públicas do governo brasileiro em face a outros países que têm política pública robusta de eTransparência, ou seja, analisar a posição relativa do Brasil em face às melhores experiências de eTransparência, que são protagonizadas por Estados Unidos e Reino Unido)¹⁶⁹. Para tanto, busca-se aferir a qualidade da informação pública oferecida aos cidadãos pelos portais dos governos nacionais do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido, para saber se as informações dispostas nestes portais levam à transparência das contas públicas e entender como está a eTransparência brasileira quando comparada a estas iniciativas.

Para esta feita, é necessário considerar quais os procedimentos metodológicos adotados tanto por estudos que buscaram medir a transparência governamental por meio da criação de índices e da comparação entre países e contextos, quanto por relatórios, governamentais ou não, que buscam medir a própria transparência ou a transparência de órgãos e governos.

Neste sentido, no contexto brasileiro observa-se: (1) há ainda uma limitada quantidade de trabalhos que buscam avaliar a transparência nas instituições governamentais, já diagnosticada por Santos e colegas (2013)¹⁷⁰, e, além disso, (2) o fato de a maior parte dos trabalhos que propõem e aplicam metodologias para a análise da eTransparência estar mais preocupada em analisar contextos municipais (AMORIM, 2012; ARAÚJO, 2016; CAROLINI, 2012; CRUZ et al., 2012) ou estaduais (SANTANA JUNIOR et al., 2009; PINHO, 2008) e não com a avaliação da transparência do governo nacional brasileiro.

¹⁶⁹A justificativa para a escolha destes dois países será feita em seguida, no subtópico ‘Apresentação do objeto de investigação’.

¹⁷⁰Santos e colegas (2013) partem de uma revisão de literatura para analisar a transparência governamental brasileira entre 2011 e 2012. Os autores se debruçaram sobre os artigos publicados a partir de 2007, (usando como base de dados uma plataforma denominada *Scopus*). Foram selecionados 627 trabalhos, dos quais 45 foram analisados por estarem mais diretamente relacionados à transparência governamental. Segundo os pesquisadores, os exemplos encontrados na literatura que lidam com os meios e modos através dos quais governos podem se tornar mais transparentes são escassos e não consideram o conceito de transparência na sua compreensão completa. Para mais detalhes, ver (SANTOS et al., 2013).

Ademais, grande parte dos trabalhos é realizada por pesquisadores das áreas de administração ou ciências contábeis. Talvez por isso, é notável a baixa frequência de uma abordagem a partir dos ganhos democráticos gerados quando se tem governos transparentes. Questões como, por exemplo, “sob quais aspectos os cidadãos podem se beneficiar, democraticamente, quando o Estado se faz visível e poroso por meio de informações acessíveis, compreensíveis e claras em seus *websites*”, são pouco frequentes. No nosso ponto de vista, haveria notável incremento na qualidade da pesquisa sobre transparência e eTransparência se questões como esta fossem levadas em consideração quando na análise de projetos e iniciativas digitais para a transparência pública.

Considerando estes aspectos, observou-se que em um momento inicial, em todo o mundo, houve resistência dos governos a se abrirem e se tornarem mais transparentes, embora muitos dos países em questão já tivessem a obrigação legal da transparência (prevista nas leis de acesso, dentre outras). Com o passar do tempo, contudo, e dado o crescimento da demanda por transparência da parte da sociedade (como vimos há pouco), os governos foram cedendo e a transparência governamental é hoje materializada em um número considerável de iniciativas e projetos digitais. Como, então, estas iniciativas são avaliadas? Quais aspectos, variáveis e indicadores são levados em conta quando se quer aferir a transparência governamental?

Cruz e colegas (2012) buscaram verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil. O nível de transparência da gestão pública foi verificado a partir de um modelo de investigação denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP- M), cuja construção tomou como base códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, a legislação brasileira, e as experiências de pesquisas anteriores realizadas no Brasil e no exterior¹⁷¹. Segundo os

¹⁷¹Para a construção do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal, o instrumento de coleta de dados teve como base o *Índice de transparencia de los ayuntamientos* (ITA), desenvolvido pelo comitê espanhol da organização *Transparência Internacional* para análise da transparência em *websites* de municípios espanhóis, que foi adaptado ao contexto brasileiro. “As informações que compõem o modelo de investigação da transparência da gestão pública municipal foram baseadas nos seguintes subsídios: Code of Good Practices on Fiscal Transparency (FMI, 2007); Constituição da República Federativa do Brasil; Heraway e Hoque (2007); Governance in the public sector: a governing body perspective (IFAC, 2001); *Índice de transparencia de los ayuntamientos 2009* (TI – Espanha, 2009); Justice, Melitski e Smith (2006); Lei Complementar no 101/2000; Lei Complementar no 131/2009; Lei no 4.320/1964; Lei no 8.666/1993; Lei no 9.755/1998; Lei no 10.257/2001; *OECD Best practices for budget transparency* (OECD, 2002); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Santana Junior (2008); Welch e Wong (2001)” (CRUZ et al., 2012, p. 161). São diversos os trabalhos que desenham suas metodologias a partir da

autores, “o modelo de investigação utilizado diferencia-se pela abrangência dos itens relacionados, ao considerar não apenas relatórios fiscais e financeiros, mas também informações de natureza qualitativa que, em princípio, são mais facilmente compreendidas pelos cidadãos” (CRUZ et al., 2012, p. 155). Além disso, buscaram averiguar quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios podem contribuir para explicar o nível de transparência observado a partir das evidências empíricas.

O estudo concluiu que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra, sendo que a associação, em geral, é positiva, “ou seja, melhores condições socioeconômicas tendem a implicar maior nível de transparência por parte dos municípios” (CRUZ et al., 2012, p. 173).

Outro trabalho com objetivo semelhante foi desenvolvido por Santana Júnior e colegas (2009). Os pesquisadores analisaram os níveis de transparência fiscal eletrônica dos *sites* dos Poderes/Órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil e, assim como Cruz e colegas (2012), associaram-nos a indicadores socioeconômicos¹⁷². Esta avaliação, no entanto, foi realizada por meio de um estudo exploratório que teve como base a aplicação de um modelo de investigação fundamentado no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que significa dizer que os pesquisadores avaliaram apenas a adequação destes *websites* aos aspectos legais previstos na LFR. Foram avaliados “207 *sites* relacionados aos 135 Poderes/Órgãos pesquisados” (SANTANA JUNIOR et al., 2009, p. 63). É importante ressaltar que o estudo foi realizado em 2009. Naquele ano, o levantamento dos dados sugeriu uma baixa aderência à integralidade das exigências legais de transparência fiscal eletrônica, com destaque para as Assembleias Legislativas (25,31%) e os Ministérios Públicos estaduais (27,59%) (SANTANA JUNIOR et al., 2009).

análise e da revisão de avaliações realizadas por outros países, como, por exemplo, Michener, Moncau e Velasco (2014), cujo relatório de auditoria da LAI brasileira por eles realizado foi considerado na seção anterior.

¹⁷²Os resultados dos testes estatísticos demonstraram existir relação entre os níveis de transparência fiscal eletrônica dos Poderes/Órgãos analisados e os seus respectivos indicadores socioeconômicos, com exceção dos Ministérios Públicos estaduais. “Tal relação, se por um lado, pode explicar as diferenças de níveis de transparência, por outro lado, não justifica o baixo grau de aderência às exigências legais e evidencia realidades incompatíveis com o desenvolvimento econômico-social local” (SANTANA JUNIOR et al., 2009, p. 63).

Cabe destacar, também, alguns trabalhos que, embora considerem a eTransparência, não avaliam apenas este aspecto (BRAGA; FRANÇA; NICOLÁS, 2009; JAMBEIRO; SOBREIRA; MACAMBIRA, 2012; PINHO, 2008). Isso não obstante, tais estudos nos são úteis por avaliarem os meios e modos de apropriações do digital pelos órgãos e instituições brasileiras e, assim, retratarem, cada um a partir do recorte proposto, momentos distintos da democracia digital brasileira.

O primeiro deles é o trabalho do professor José Antônio Gomes de Pinho (2008), que buscou avaliar nove portais dos estados considerados mais desenvolvidos do país e do Distrito Federal no intuito de “detectar os movimentos do governo eletrônico que pretendem aprofundar a democracia por meio de processos digitais” (PINHO, 2008, p. 471). O modelo de análise considera tanto os aspectos mais tecnológicos dos portais e o modo como estes oferecem informações para os cidadãos, quanto elementos referentes a *accountability* e participação (PINHO, 2008). O resultado, todavia, não foi animador, de acordo com o autor.

Chama a atenção ainda o trabalho desenvolvido por Braga, França e Nicolás (2009), que apresentaram uma proposta de avaliação dos *websites* dos principais partidos políticos brasileiros e uma classificação do grau de uso da internet de todos os partidos nacionais a partir de um mapeamento da literatura internacional sobre o assunto. Neste estudo, é interessante notarmos as subdivisões das variáveis em itens de *informação e transparência* e itens de *comunicação e interação* e, além disso, as classificações feitas pelos autores para avaliar qualitativamente as informações dispostas nos *websites*, entre: *informações importantes e essenciais; importantes, mas não tão essenciais; e menos importantes*. Estas informações podem ser ainda *completas ou satisfatórias; ou incompletas ou insatisfatórias*. O estudo conclui que a “maior parcela dos partidos brasileiros apresenta índices deficientes de uso da internet, mesmo se avaliados pelos estritos parâmetros normativos de propiciar uma democracia ‘representativa’ mais transparente e com maior grau de *accountability*” (BRAGA; FRANÇA; NICOLÁS, 2009, p. 183).

Mais recentemente, em 2012, Jambeiro, Sobreira e Macambira (2012) analisaram os *websites* das Câmaras de Vereadores e Prefeituras das 26 Capitais dos Estados brasileiros visando verificar se e como interagem com os cidadãos. Embora o intuito não tenha sido o da análise da transparência dos governos, vale notar os aspectos analisados e as etapas percorridas, sendo os primeiros: (1) *Design* Estrutural; (2) oferta de ferramentas de participação cívica; e (3) fornecimento de informações que permitam

aos cidadãos conhecer e acompanhar as ações e projetos do poder público municipal. As etapas para a realização da pesquisa compreenderam: (1) a construção de um instrumento de coleta de dados; (2) a localização dos *websites* das prefeituras e câmaras de vereadores das capitais, por meio de ferramentas de busca na internet e aplicação do instrumento de coleta de dados; e (3) tabulação, análise e interpretação dos dados. Os resultados, contudo, mostram que as capitais não exploram as potencialidades oferecidas pela *web*, tais como: a criação de serviços de informação “capazes de ampliar o acesso do cidadão às informações governamentais” (JAMBEIRO; SOBREIRA; MACAMBIRA, 2012, p. 1), e as possibilidades de participação e controle dos cidadãos sobre a gestão.

Em 2015, Morais e Guerra (2015) avaliaram a implementação da Lei de Acesso à Informação em sítios eletrônicos oficiais e portais da transparência mantidos pelas prefeituras do Mato Grande, no estado do Rio Grande do Norte, cuja população é igual ou superior a 10.000 habitantes. Para tanto, os autores utilizaram-se de uma pesquisa aplicada, de “objetivo descritivo/exploratório e abordagem quantitativa” (MORAIS et al., 2015, p. 85). O instrumento consistiu em um questionário¹⁷³ com 24 perguntas baseadas nos artigos 6º ao 10º da Lei de Acesso à Informação. O problema, no entanto, consiste no fato de os autores não terem avaliado, a partir do questionário proposto, a qualidade da informação (trata-se de perguntas dicotômicas, em que o pesquisador se limita a responder apenas “sim” ou “não”, a dizer se há ou não há, no portal, o item verificado).

Também em 2015, o *Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento*¹⁷⁴, produzido e mantido por pesquisadores dos programas de direito e engenharia e gestão do conhecimento, da Universidade Federal de São Carlos, aplicaram o “Questionário para Aplicação da Métrica de Usabilidade: Governo Eletrônico nos tribunais brasileiros – 2015.2”. Este grupo de pesquisadores tem como foco a pesquisa em governo eletrônico, inclusão digital e sociedade do conhecimento. Neste questionário para avaliação dos *websites* dos tribunais brasileiros, foram avaliados aspectos como: atualização, estrutura e organização, idiomas, se há informações de contatos visíveis, dados de acesso, informações sobre a LAI,

¹⁷³Aplicar questionários é comum em pesquisas deste tipo, Puron-Cid (2014), por exemplo, aplicou questionários para examinar fatores contextuais, organizacionais, sistemas de informação, colaboração, conhecimento e confiança na avaliação da transparência governamental.

¹⁷⁴Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/>. Acesso em: 05 de setembro de 2016.

possibilidades de consulta e acompanhamento de processos, informações sobre jurisprudências, leis e acórdãos¹⁷⁵.

Por fim, faz-se imprescindível citar o trabalho da professora Paula Karini Amorim (2012), do Instituto Federal do Tocantins, que, como veremos mais adiante, embasou a primeira versão do instrumento metodológico que será aqui proposto. Em sua tese de doutoramento, em 2012, Amorim buscou avaliar a transparência governamental das capitais brasileiras ao gerar um índice de transparência e, em seguida, na tentativa de entender as correlações possíveis, cruzar este índice de transparência aos indicadores socioeconômicos destas capitais (como fizeram alguns trabalhos já mencionados aqui). O instrumento metodológico proposto por Amorim foi, ainda, aperfeiçoado, no ano seguinte, por Amorim e Gomes (2013). Em 2016, este instrumento metodológico foi reaplicado por Ana Carolina Araújo (2016) em sua dissertação de mestrado no intuito de averiguar as possíveis mudanças ocorridas no nível de transparência das capitais brasileiras ao longo de quatro anos.

No âmbito internacional também se observa a preferência por análises de *websites* municipais ou de governos locais ao invés de governos centrais ou federais (BONSÓN et al., 2012; CARRASCO; SOBREPÈRE, 2014; KIM; LEE, 2012; YAVUZ; WELCH, 2014), embora se saiba que há importantes iniciativas e investimentos por parte dos governos nacionais¹⁷⁶. Citaremos alguns exemplos para que tenhamos uma ideia de como os pesquisadores têm projetado e desenvolvido instrumentos metodológicos para a análise da eTransparência governamental.

Ainda em 2007, Sérgio Braga apresentou uma proposta de mensuração do grau de informatização dos órgãos legislativos da América do Sul (mais especificamente, buscou aferir o uso que os parlamentos fazem dos *websites* para a divulgação dos seus trabalhos) e elaborar instrumentos teórico-metodológicos para a análise dos dados encontrados. O principal objetivo foi permitir uma avaliação mais precisa do nível de transparência alcançado pelos órgãos legislativos sul-americano em sua interação com

¹⁷⁵O resultado da pesquisa está disponível em: http://www.egov.ufsc.br/porta1/conteudo/question%C3%A1rio-para-aplica%C3%A7%C3%A3o-da-m%C3%A9trica-de-usabilidade-governo-eletr%C3%B4nico-nos-tribunais?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter. Acesso em: 05 de setembro de 2016.

¹⁷⁶Executivos nacionais são a esfera que mais investe (no sentido de disponibilizar recursos) em projetos e iniciativas digitais. Ao considerar o contexto mexicano, por exemplo, Puron-Cid (2014) constatou que a maior parte do auxílio destinado aos projetos digitais que visam a transparência e o governo aberto vem do governo federal (73%), os recursos são financeiros, para treinamento de pessoal, para investimento em tecnologia da informação, conhecimento e pessoas especializadas em tecnologias de comunicações digitais (como consultores).

os vários atores sociais e, assim, saber sobre o impacto da internet no funcionamento das instituições democráticas sul-americanas. A metodologia, então, foi estruturada para desenvolver instrumentos que possibilitassem uma análise comparativa dos órgãos parlamentares dos diferentes países a partir de seus sítios na internet¹⁷⁷. De modo geral, os legislativos sul-americanos apresentaram à época níveis razoavelmente elevados de informatização. O autor notou também uma busca consistente de maior transparência do funcionamento dos órgãos parlamentares e do comportamento dos políticos sul-americanos (BRAGA, 2007).

Ainda no mesmo ano, quando começaram a surgir mais pesquisas sobre as apropriações das ferramentas disponíveis na *web* pelos governos e instituições, Pina, Torres e Acerete (2007) analisaram em que medida estas ferramentas possibilitam a prestação de contas e quais eram os novos estilos de governança pública em face deste novo cenário. Os autores analisaram 77 itens relacionados a políticas, finanças e prestação de contas em *websites* do governo central dos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e 15 países da União Europeia. Mais especificamente, foram avaliados os *websites* do primeiro-ministro, do Parlamento e do Ministério das Finanças de cada país para saber se os aspectos avaliados resultaram no aumento da transparência, da *accountability* financeira e do engajamento dos cidadãos (PINA; TORRES; ACERETE, 2007).

No intuito de avaliar como são apresentados aos cidadãos os gastos públicos estaduais, Thornton e Thornton (2013) propuseram a análise do conteúdo de *websites* governamentais de transparência financeira de 50 estados dos Estados Unidos. 86% dos estados apresentaram sites de transparência fiscal. Em quatro dos sete estados que não apresentaram *websites* para este propósito foram encontradas iniciativas da sociedade civil ou de organizações não governamentais cujo objetivo era a transparência de dados governamentais referentes a orçamentos. Os resultados mostram que embora os *websites* voltados especificamente para a transparência fiscal façam parte de um projeto recente, eles conseguem oferecer uma quantidade suficiente de dados (e dados importantes) para escrutínio. No entanto, os autores ressaltam que, ainda que tenha havido empenho por parte do governo, é preciso fazer mais para melhorar aspectos

¹⁷⁷Braga considerou que a metodologia deveria: (1) ser de fácil aplicação, permitindo a qualquer pesquisador ou cidadão utilizar a planilha para controlar o desempenho dos sítios legislativos e demais entidades políticas, e (2) apresentar, de forma condensada, o maior número possível de informações. O autor propôs um “índice” através da elaboração e do preenchimento de uma planilha específica com cerca de 190 itens empregados para a coleta e sistematização de informações sobre diversas variáveis passíveis de serem localizadas em sites parlamentares (BRAGA, 2007).

relacionados à habilidade dos cidadãos no que tange ao uso e compreensão da informação, que deve estar disponível, segundo estes autores, de maneira ainda mais inteligível (THORNTON; THORNTON, 2013).

Ainda este mesmo ano, a professora Claudia Cappelli e colegas (2013), - pesquisadores da área de computação - buscaram avaliar aspectos qualitativos a partir de fatores como acessibilidade, usabilidade, compreensibilidade, “informatividade” e o que denominam “auditabilidade”. Na mesma tentativa, qual seja, de propor uma avaliação qualitativa dos aspectos que interferem na eTransparência, Villeneuve (2014) propôs uma abordagem por meio da atribuição de pesos aos conceitos a serem avaliados (em que foram atribuídos pesos maiores aos aspectos mais relevantes). Nota-se uma preocupação em fugir da abordagem dicotômica mais comum que apenas averigua se determinado elemento está ou não presente no *website*.

Com o mesmo intuito, o estudo desenvolvido por Lourenço (2015) busca avaliar se a estrutura e organização dos portais de *open government* (tipo *data.gov*) é adequada para promover transparência e *accountability* (LOURENÇO, 2015). Para estipular quais indicadores deveriam ser avaliados para tal feita, Lourenço (2015) estabeleceu um conjunto de requisitos que tiveram como base as características desejadas para a abertura de dados propostas pela bibliografia que versa sobre governo aberto e avaliação de transparência. Os requisitos, então, foram usados como parâmetro para analisar a estrutura e organização dos dados dos portais estilo *data.gov* selecionados¹⁷⁸.

Cabe, por fim, mencionar o trabalho de Hawthorne (2013), que se propôs a avaliar a metodologia adotada pelo Índice de Percepção da Corrupção, da organização Transparência Internacional (*Transparency International's Corruption Perceptions Index*). Embora seja o mais citado e tido como o melhor índice do mundo para se medir a corrupção (HAWTHORNE, 2013), o autor aponta, em seu estudo, para adequações e melhorias necessárias no instrumento, o que nos mostra a dificuldade, em geral, de se criar índices¹⁷⁹ que têm como objetivo medir aspectos interpretativos e que não são um fim em si mesmos, como, especificamente neste caso, a percepção da corrupção e, de maneira mais geral (e em relação aos trabalhos aqui mencionados), a transparência.

No que tange a propostas metodológicas para se aferir transparência, há ainda relatórios e sugestões de indicadores produzidos pelos próprios governos ou órgãos de

¹⁷⁸Os requisitos propostos por Lourenço (2015) já foram apresentados nesta tese de maneira mais detalhada, no subtópico intitulado ‘O estado da arte da eTransparência’.

¹⁷⁹Neste sentido, Michener (2015) também chama a atenção ao fato de que os índices que buscam avaliar a transparência pressupõem aspectos não óbvios, subjetivos e difíceis de mensurar (MICHENER, 2015b)

controle cujo objetivo é estabelecer o nível de transparência governamental de *websites* federais, estaduais, municipais ou do judiciário. Aqui, consideraremos o contexto brasileiro e ficaremos com três exemplos:

(1) A Controladoria Geral da União desenvolveu a Escala Brasil Transparente (EBT) com a finalidade de medir a transparência pública por meio da avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos portais dos estados e municípios brasileiros. Os pontos verificados na avaliação concentram-se na regulamentação da Lei de Acesso e na transparência passiva¹⁸⁰. Sobre a regulamentação da Lei, verifica-se: a exibição da legislação no site avaliado; se existe regulamentação da Lei; se o SIC é regulamentado; se há regulamentação da classificação de sigilo; se há um servidor responsável pelo serviço; se existem instâncias recursais. Sobre a transparência passiva, observa-se: se existem um e-SIC; se há divulgação do local de atendimento SIC físico; se é possível o acompanhamento do pedido de acesso à informação; se existem barreiras que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso à informação; se são publicadas respostas dos pedidos dentro do prazo legal e se as respostas estão em conformidade com o que foi solicitado¹⁸¹.

(2) No final do ano passado, em dezembro de 2015, o Ministério Público Federal elaborou pela primeira vez um Ranking Nacional da Transparência de todos os municípios e estados do país. Trata-se de um projeto patrocinado pela Câmara de Combate à Corrupção do MPF. A primeira pesquisa foi feita nos sites de prefeituras e governos estaduais entre 8 de setembro e 9 de outubro de 2015 com o objetivo de verificar se prefeitos e governadores estão cumprindo a lei de acesso à informação, divulgando todas as receitas e despesas, editais e contratos de licitações firmados pelo poder público, relatórios de gestão orçamentária, possibilidade de entrega de pedidos de informação de maneira presencial e pela internet, publicação de nomes e salários de servidores públicos, além de despesas com diárias e passagens¹⁸².

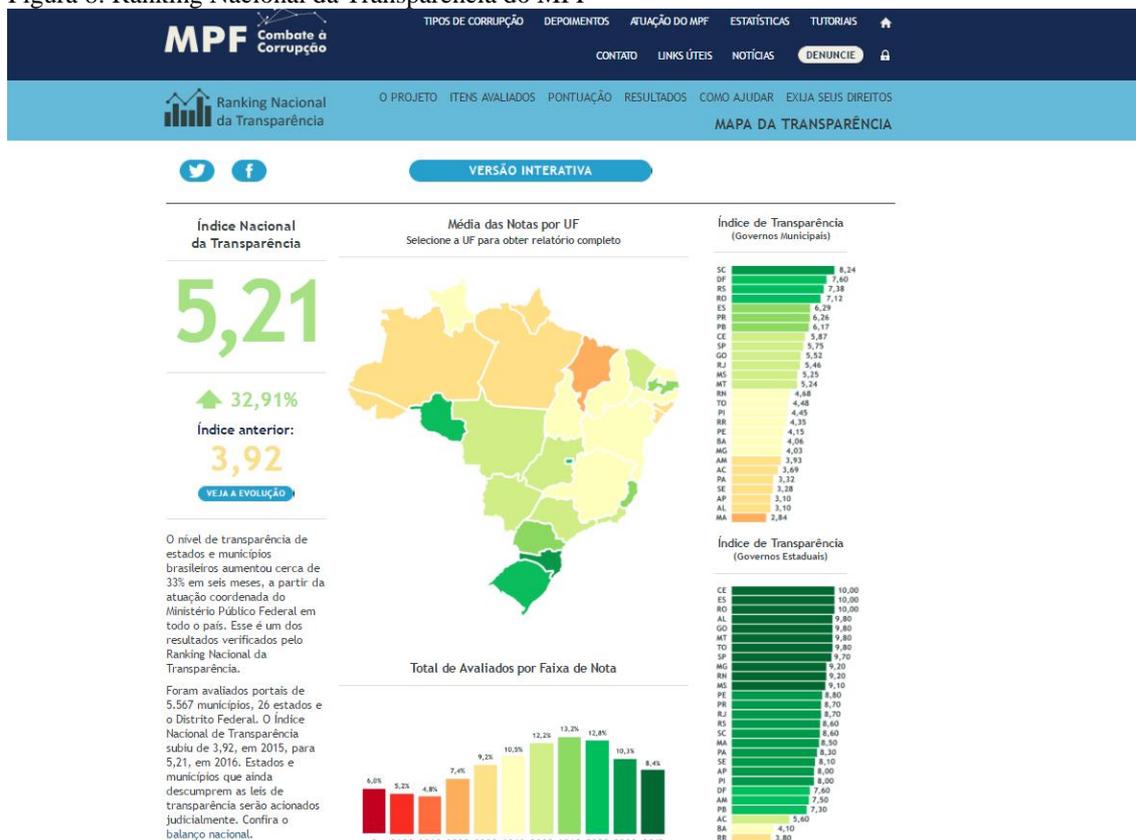
¹⁸⁰No âmbito internacional também há iniciativas medem a transparência passiva, a exemplo do relatório *Measuring Openness: A survey of transparency ratings and the prospects for a global index*, produzido pela Universidade Columbia com o apoio da *Open Society Foundations*. Para mais informações ver: <http://www.freedominfo.org/2012/10/measuring-openness-a-survey-of-transparency-ratings-and-the-prospects-for-a-global-index/>. Acesso em 05 de setembro de 2016.

¹⁸¹Para mais detalhes sobre a Escala Brasil Transparente, acesse: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em 05 de setembro de 2016.

¹⁸²Para ter acesso aos itens avaliados pela pesquisa, ver: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/itens-avaliados>. Acesso em: 05 de setembro de 2016.

Na avaliação, foram atribuídas notas de 0 a 10 para cada site (sendo zero nenhuma transparência, e dez, transparência máxima). Enquanto 649 prefeituras (quase 12% dos municípios do país) obtiveram nota zero, apenas sete cidades e um estado receberam nota máxima. Mais recentemente, em meados de 2016, foi realizada a segunda avaliação do Ranking Nacional da Transparência e, nesta ocasião, o MPF constatou um aumento de cerca de 31% no nível de transparência dos estados e municípios brasileiros. Mais precisamente, o *Índice Nacional de Transparência* proposto pelo órgão e composto pela média de notas alcançadas por todos os municípios e estados brasileiros subiu de 3,92, em 2015, para 5,15, em 2016. Agora são 120 cidades e três estados com nota máxima. O MPF atribui esta melhora às mais de três mil recomendações feitas pelo órgão após o resultado da primeira avaliação¹⁸³.

Figura 8: Ranking Nacional da Transparência do MPF



Fonte: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>

(3) Por fim, o Índice de Transparência do Poder Legislativo foi proposto pelo Senado Federal em outubro de 2015. Para a construção do índice, foram feitas revisões

¹⁸³Para mais detalhes sobre a pesquisa, ver: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-apresenta-resultado-da-nova-fase-do-ranking-da-transparencia> Acesso em: 05 de setembro de 2016.

de bibliografias nacionais e internacionais sobre os aspectos teóricos e metodológicos, além do acompanhamento do estudo de práticas adotadas por diversas instituições que têm como objetivo mensurar a transparência. Suscintamente, foi atribuído um número único (designação binária) para cada órgão legislativo, variando de 0 a 1, e indicando o quão transparente é determinado órgão. O índice pode ser aplicado ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, às Assembleias Estaduais e à Câmara Distrital do DF e às Câmaras Municipais. Para chegar ao índice final devem ser avaliados quatro temas relativos à transparência, chamados de *Dimensões da Transparência*: (1) Transparência Legislativa, (2) Transparência Administrativa, (3) Participação e Controle Social e (4) Aderência à LAI. Cada dimensão deve ainda ser analisada segundo quatro critérios de avaliação: (a) Totalidade, (b) Prontidão, (c) Atualidade, e (d) Série Histórica¹⁸⁴.

Em geral, o que se pode observar a partir das metodologias adotadas e dos instrumentos adaptados e construídos pelos pesquisadores que têm como pretensão medir e avaliar a transparência de governos e instituições é que estes trabalhos se preocupam em avaliar sobretudo a qualidade dos aspectos analisados e, para tanto, buscam fugir de uma avaliação meramente quantitativa. Este tipo de tentativa de avaliar a qualidade dos projetos de transparência digital normalmente passa pela construção de índices baseados em navegações orientadas e adaptações de instrumentos já existentes.

2.2 Delimitação do universo: Websites de Executivos federais

2.2.1 Apresentação do objeto de investigação

Esta tese tem como objetivo avaliar a transparência *online* do governo central brasileiro (mais especificamente o Executivo federal) e, para tanto, a comparará com a transparência *online* dos governos centrais dos Estados Unidos e do Reino Unido. O objetivo é aferir o nível de transparência das contas públicas do governo brasileiro quando comparado a países que apresentam relevantes experiências e políticas públicas

¹⁸⁴A revisão teórica utilizada pelo Senado Federal para a construção da proposta de Índice de Transparência do Legislativo foi embasada: na Constituição Federal (atribuições do Poder Legislativo); Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18/11/2011); Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000); Sítios na internet institucionais do Poder Legislativo, nacionais e internacionais; além de propostas diversas: ONG, ONU, OECD, etc. Já a revisão metodológica tomou como base: o Índice Cidade Transparente; *Aid Transparency Index* – ATI; Índice de Transparência Contas Abertas; Transparômetro do MPU; *E-government Development Index* – EGDI; Indicador de Transparência – OECD/IATI; Avaliação de Portais dos Municípios da Paraíba (TCE-PB); Índice de Transparência dos Partidos Políticos no Chile. Estas informações foram obtidas pela autora através de pedido feito pela Lei de Acesso à Informação (ver Anexo 1).

de eTransparência. Por esta razão, a escolha destes dois países para a comparação com o Brasil não foi aleatória.

Além de Estados Unidos e Reino Unido serem fundadores do *Open Government Partnership* (OGP) ao lado do Brasil e de mais cinco países, e estarem no topo dos países mais transparentes de acordo com a última Pesquisa do Orçamento Aberto feita em 2015 (com veremos a seguir), a revisão de literatura realizada ao longo da tese mostrou não apenas o grande volume de trabalhos que tem estes países como objeto como também as relevantes experiências de eTransparência da duas nações. Foi possível averiguar, a partir dos estudos mencionados neste trabalho, o protagonismo destes países em projetos de transparência *online*, seja pelo pioneirismo (como os projetos de transparência digital propostos sobretudo no início da administração Obama, em 2009, no caso dos Estados Unidos), seja pela importância do princípio da publicidade no desenho das instituições do Estado (como no caso do Reino Unido), com reflexo nas práticas e apropriações do digital por este país.

No entanto, foram os estudos exploratórios realizadas ao longo desta pesquisa de doutoramento (como veremos adiante) que reforçaram a pertinência de se comparar o Brasil a estes dois países. Os estudos exploratórios consistiram em etapas cruciais para a definição dos países a serem comparados e apontaram para a necessidade de adequação, aprimoramento e inclusão de indicadores no intuito de possibilitar uma avaliação mais justa e minuciosa. Além disso, buscamos ainda verificar, por outro percurso, a escolha destes países a fim de legitimá-la e justificá-la, de modo que este trabalho levou em conta critérios hierárquicos pré-estabelecidos (listados a seguir)¹⁸⁵.

Quadro 2: Critérios para delimitação do corpus

Etapas	Critérios
1	10 países que apresentam maior volume de informações sobre orçamentos analisadas pela <i>Pesquisa de Orçamento Aberto</i> ¹⁸⁶
2	Dentre estes 10, manter apenas países que assinaram o <i>Open Government Partnership (OGP)</i> ¹⁸⁷
3	Levantamento bibliográfico para verificar onde há maior volume de literatura sobre eTransparência
4	Cruzamento: países que aparecem em todas as listas

¹⁸⁵Estas etapas foram realizadas pela primeira vez em 2014 (antecederam as análises exploratórias) e reaplicadas a fim de atualização em setembro de 2016. As diferenças foram o relatório da OBI (agora consideramos o relatório de 2015 em substituição ao de 2012 utilizado anteriormente), além do maior número de países que passaram a fazer parte da OGP (hoje são 70 países, cinco a mais que em 2014).

¹⁸⁶Alguns pesquisadores afirmam que o OBI é um dos índices mais robustos para medir transparência orçamentária (MICHENER, 2015b; WEHNER; DE RENZIO, 2013). Além disso, o índice avalia uma grande quantidade de países (102 no ano de 2015).

¹⁸⁷Disponível em: www.opengovpartnership.org/countries Acesso em: 05 de setembro de 2016.

	anteriores
--	------------

Fonte: Autora

O ponto de partida para a delimitação dos países foi a *Pesquisa de Orçamento Aberto* que (conforme explicamos anteriormente no subtópico ‘Organismos Internacionais’) analisou as práticas orçamentárias internacionais de 102 países durante o ano de 2015, resultando no Índice de Orçamento Aberto 2015. A partir da avaliação das informações oferecidas, os países são classificados em cinco categorias: (1) informações extensivas, (2) informações significativas; (3) informações limitadas; (4) informações mínimas; ou (5) nenhuma informação ou informações escassas¹⁸⁸. Nosso primeiro critério para a seleção de países foi selecionar os 10 primeiros colocados da lista da Pesquisa de Orçamento Aberto, por entendermos que há, nestes países, preocupação em oferecer informações aos cidadãos e, além disso, há um montante necessário de informações para serem avaliadas. Os países com maior quantidade de informações publicadas, segundo a pesquisa (em ordem decrescente quanto ao número de informações), foram: Nova Zelândia, Suécia, África do Sul, Noruega, Estados Unidos, Brasil, França, Reino Unido, Romênia e Peru¹⁸⁹.

¹⁸⁸Mais especificamente, os aspectos avaliados nos oito-documentos-chave do orçamento que a pesquisa analisa: “Durante a **fase de formulação** do orçamento, os governos deveriam publicar: uma **Declaração Pré-orçamentária**, que inclui os pressupostos usados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, e níveis de dívida totais previstos, e alocações indicativas entre sectores; e a **Proposta de Orçamento do Executivo**, que apresenta os planos pormenorizados do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamental. Durante a **fase de aprovação** do orçamento, os governos deveriam publicar: o **Orçamento Promulgado**, que é o documento jurídico que autoriza o Executivo a implementar as medidas políticas que o orçamento contém. O Orçamento Promulgado é emitido pelo órgão legislativo depois de aprovar (por vezes com alterações) a proposta orçamental apresentada ao mesmo por parte do Executivo. Durante a **fase de execução** do orçamento, os governos deveriam publicar: **Relatórios Durante o Ano**, que incluem informações sobre receitas cobradas, as despesas realmente feitas e a dívida incorrida em dada altura, geralmente através de publicações mensais ou trimestrais; uma **Revisão Semestral**, que resume os dados reais do orçamento dos primeiros seis meses do ano (receitas, despesas e dívida), reavalia os pressupostos económicos sobre os quais o orçamento foi inicialmente elaborado e ajusta os números orçamentais para os restantes seis meses nessa conformidade; e um **Relatório de Fim de Ano**, que mostra a situação das contas do governo no final do exercício fiscal e inclui idealmente uma avaliação do progresso feito no alcance dos objetivos políticos enumerados no Orçamento Promulgado. Durante a **fase de auditoria**, os governos deveriam publicar: um **Relatório de Auditoria**, no qual a instituição suprema de auditoria avalia o desempenho financeiro do governo no exercício fiscal anterior; as auditorias podem igualmente cobrir agências específicas e aspectos não financeiros do desempenho do Executivo. Além desses documentos, os governos deveriam publicar um **Orçamento Cidadão**, uma versão simplificada de um documento orçamental que utiliza linguagem não técnica e formatos acessíveis de modo a facilitar a compreensão dos cidadãos e o seu engajamento com os planos e ações do governo durante o exercício fiscal” (PESQUISA DO ORÇAMENTO ABERTO, 2012, p. 14)

¹⁸⁹É possível observar algumas (poucas) diferenças em relação aos dez primeiros colocados em 2012 (a saber: Nova Zelândia, África do Sul, Reino Unido, Suécia, Noruega, França, Estados Unidos, Coreia do Sul, República Tcheca e Rússia). Chamamos a atenção à inclusão do Brasil na lista dos dez primeiros colocados (6º colocado). O país ocupava o 12º lugar na última pesquisa.

Em um segundo momento, listamos os 70 países que fazem parte do *Open Government Partnership (OGP)* e, por este motivo, assinaram a Declaração de Governo Aberto (*Open Government Declaration*)¹⁹⁰, na qual os países demonstram compromisso e interesse no provimento da transparência pública e no combate à corrupção.

Após as etapas anteriores, foi considerada a literatura sobre eTransparência. Além da revisão feita ao longo desta tese, considerou-se também o levantamento bibliográfico realizado por Almada e colegas (2015) sobre o estado da arte das pesquisas sobre eTransparência¹⁹¹. A análise considerou artigos internacionais publicados em revistas acadêmicas das áreas de ciências sociais, ciência política, comunicação e administração, além de artigos apresentados em eventos da área.

Quadro 3: Levantamento bibliográfico sobre volume de publicação de estudos em eTransparência por país

País estudado / quantidade de trabalhos	
PAÍS	ESTUDOS
ESTADOS UNIDOS	28
ARTIGOS QUE ANALISAM 5 OU MAIS PAÍSES	22
ARTIGOS QUE ANALISAM 2 OU MAIS PAÍSES	10
ARTIGOS QUE ANALISAM UNIÃO EUROPEIA	9
COREIA DO SUL, CHINA	4
SUÉCIA, HOLANDA, ESPANHA, BRASIL	3
SUÍÇA, MÉXICO, ÍNDIA, CANADA	2
AUSTRALIA, REINO UNIDO, ÁUSTRIA, GRÉCIA, LITUÂNIA, TURQUIA, QUÊNIA, CHILE, SINGAPURA, VIETNAM, ARZEBAIJÃO, CROÁCIA, BÉLGICA, MACEDÔNIA, BULGÁRIA, ZAMBIA, UCRÂNIA, MALI, UGANDA, ARÁBIA SAUDITA	1

Fonte: Almada e colegas (2015)

Em seguida, foi feito um cruzamento entre os países que aparecem em todas as listas anteriores, são eles: EUA, Reino Unido, Brasil e Suécia. Após esta etapa, e diante do volume do possível universo de pesquisa, excluiu-se a Suécia pela falta de familiaridade da pesquisadora com o idioma, chegando ao corpus final de dois países (EUA e Reino Unido), além do Brasil¹⁹².

¹⁹⁰Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>. Acesso em: 08 de setembro de 2016.

¹⁹¹Neste trabalho (cujo corpus foi de 159 artigos analisados) as autoras buscaram verificar quais são os países em que há maior número de publicação e estudos em eTransparência, e quais os países mais estudados.

¹⁹²Reconhecemos a importância da Suécia por ter sido o país que criou uma das primeiras leis de direito de acesso à informação no mundo (promulgada em 1766 e denominada Lei de Liberdade de Imprensa), mas além das outras justificativas já apresentadas para a escolha de Estados Unidos e Reino Unido, a

Não obstante, a delimitação do corpus - número de países cujos portais serão analisados - levou em consideração, também, a viabilidade da análise. Sabe-se que, quanto maior o número de países, mais completo o panorama do nível de transparência das contas públicas dos portais dos governos nacionais, no entanto, uma análise mais profunda e completa, e que visa sobretudo comparar o Brasil em face das melhores experiências, é mais exequível em um número reduzido de países.

2.2.2 Justificativa do *corpus*

Tendo esclarecido a razão de compararmos o Brasil aos Estados Unidos e ao Reino Unido, explicaremos agora quais sítios destes países na internet foram tomados como base para a análise.

A pretensão é avaliar a transparência dos governos nacionais (ou centrais). Para tanto, foram eleitas, a partir dos estudos exploratórios já realizados, as páginas que deveriam ser consideradas primárias para a navegação (o ponto de partida), que são os principais portais dos três países. Assim, no Brasil, o ponto de partida foi o principal portal do Executivo nacional (www.brasil.gov.br), seguido do Portal da Transparência (<http://transparencia.gov.br>). Nos Estados Unidos, analisamos o principal portal do Executivo nacional (www.usa.gov), seguido do portal da Casa Branca (www.whitehouse.gov/), que hospeda o www.data.gov. Por fim, no Reino Unido foi analisado o principal portal do país (www.gov.uk) além do portal de dados (<https://data.gov.uk>). Para não correr o risco de ir mais a fundo na análise de um país e perder uma base justa de comparação, foi estabelecido um número máximo de “cliques” até se chegar a informação desejada, aquela que se pretende avaliar. Além disso, o percurso da navegação foi gravado (como veremos a seguir).

Tomar como ponto de partida os *websites* oficiais dos governos centrais dos países a serem analisados em vez dos portais criados exclusivamente para informar gastos públicos, promover transparência ou cumprir as diretrizes do governo aberto justifica-se pelo fato de estes portais serem os *websites* oficiais mais importantes¹⁹³ e mais conhecidos de cada país (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010b). No entanto,

familiaridade com a língua - quesito recorrente para a delimitação do corpus em pesquisas deste tipo (LOURENÇO, 2015) - impossibilitou a inclusão deste país na análise.

¹⁹³Os *websites* oficiais são reconhecidos pelos cidadãos como um importante canal para a transparência (MEIJER, 2013b). É através deles que o cidadão pode entrar em contato com a administração e ser informado sobre leis, são canais essenciais de informação sobre o governo e seus serviços (VILLENEUVE, 2014).

restringir a análise a apenas um portal por país seria prejudicial ao cumprimento do objetivo deste trabalho e limitaria a análise proposta¹⁹⁴.

Além disso, acreditamos que a pesquisa comparada é o melhor caminho para se chegar ao objetivo deste trabalho: entender qual o nível da transparência do Poder Executivo Federal brasileiro e, a partir daí, identificar em quais aspectos o Brasil precisa melhorar ou aprimorar o modo de utilização do digital para se tornar mais transparente e aberto aos cidadãos. Assim sendo, antes de apresentarmos o instrumento metodológico, cabe reiterar que os objetivos específicos deste trabalho são:

- Criar, através da revisão de literatura, parâmetros e indicadores para que se possa examinar a transparência das contas públicas nos portais pesquisados e gerar o *Índice de Eficácia Digital* e o *Índice de Transparência* de cada portal;
- Desenvolver uma metodologia para a análise comparativa da qualidade da informação oferecida pelos portais dos governos nacionais;
- Avaliar o estágio de desenvolvimento das ferramentas ofertadas *online* pelos governos nacionais pesquisados que pretendem oferecer informações acessíveis e favorecer a transparência das contas públicas;
- Oferecer um panorama do nível de transparência das contas públicas dos governos nacionais dos países analisados através de seus portais.

2.3 Parâmetros para a navegação orientada: critérios para a avaliação da transparência nos portais dos governos nacionais

Para avaliar os meios e modos com os quais governos nacionais empregam a internet para oferecer informação e serviços que visam promover a visibilidade e incrementar a transparência das contas públicas, foi empregada uma metodologia em quatro etapas, a saber:

¹⁹⁴Houve uma tentativa de se partir da perspectiva do cidadão comum, buscando considerar qual o caminho que este cidadão seguiria para encontrar informações financeiro-orçamentárias e administrativas do governo (no caso, os principais portais governamentais de cada país, mesmo que esta busca seja feita através de sites de busca, que acabam por direcionar a estes portais, ou portais destinados a divulgar dados, gastos, receitas e despesas) (SNEAD, 2013). Uma pesquisa realizada pela Pew Internet em 2010 mostrou que 40% das pessoas busca informações sobre o governo nos *websites* governamentais e 31% utilizam as redes sociais para se manter informados sobre as atividades governamentais. Para mais detalhes, ver (SNEAD, 2013).

Etapa 1 - caracterização das iniciativas por meio de pesquisa nas ferramentas de busca da internet, visando catalogar os sites oficiais dos países analisados¹⁹⁵;

Etapa 2 - estudo exploratório com a finalidade de compreender fenômenos e experiências, bem como auxiliar na elaboração e validação do conjunto de indicadores que irão compor o modelo de análise do estágio de desenvolvimento da transparência digital dos sites pesquisados;

Etapa 3 - coleta de dados e informações baseada na observação sistemática servindo-se de navegação orientada nos portais de cada governo nacional. Para usar de modo eficaz esse tipo de procedimento, foi preciso estabelecer: padronização das formas de trânsito do pesquisador pelos links e páginas; padronização dos conteúdos e das aplicações considerados pertinentes para a análise dos portais, já que estes têm sofisticado os seus conteúdos e suas funcionalidades continuamente. A busca pela informação a ser analisada foi feita a partir da página principal, das páginas primárias, secundárias e terciárias. Quando, ainda assim, não encontradas, utilizou-se a busca por palavras-chave no mapa do site.

Nesta etapa, o objetivo foi acumular um conjunto de informações, observações e dados necessários à compreensão e análise do fenômeno estudado. Para tanto, foram analisados todos os *indicadores* das dimensões I e II no quadro 4.

Quadro 4: Dimensões, categorias de análise e indicadores da eTransparência

Dimensão	Categorias de Análise	Indicadores
I – Eficácia Digital	Acessibilidade	Interface lógica
		Interface Gráfica
		Alternativa para plataformas móveis
		Conformidade com normas de acesso à portadores de necessidades especiais
		Alternativa para outros idiomas
		Instrumento para acompanhamento das atualizações do site
	Hiperlinks	Link para Organismos de controle
		Link para outros sites e portais destinados a promover transparência
Habilitação do cidadão para compreensão da informação	Educação para o controle social	
	Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato	
	Conselhos Nacionais	

¹⁹⁵Mais especificamente, nesta etapa foi realizado o mesmo procedimento adotado por Santana Júnior (2009): “Inicialmente, foi desenvolvido um trabalho de mapeamento de todos os *sites* envolvidos, na busca do registro dos endereços eletrônicos nos quais as informações requeridas se encontravam disponibilizadas. Para se confirmar a ausência de determinada informação era realizada uma varredura em todo o *site* de pesquisa e, quando disponível, também através da ferramenta de “MAPA” da página principal do Poder/Órgão analisado” (SANTANA JUNIOR et al., 2009, p. 74).

II – Transparência Digital		Ouvidoria
		Informações sobre os meios de participação
		Informações sobre o funcionamento do governo
		Legislações do governo
		Programas e projetos do governo
	Informações financeiro-orçamentárias	Declaração Pré-orçamentária
		Proposta de orçamento do Executivo
		Orçamento promulgado
		Relatórios de execução
		Relatórios de revisão
		Abertura de dados financeiro-orçamentário
		Orçamento do cidadão
	Informações administrativas (processos internos)	Folha de pagamento (detalhamento atualizado)
		Licitações
		Ações e decisões governamentais
		Abertura de dados da administração
	Instrumento de acompanhamento e interação	Instrumento para acompanhamento das políticas públicas
		Agenda pública
		Avaliação dos serviços do governo
		Acompanhamento das demandas
Respostas das autoridades e perguntas e respostas frequentes (FAQs)		
Atendimento <i>online</i>		
Meios de participação		
Participação em redes sociais		

Fonte: Adaptado de Amorim e Gomes (2013).

Incluiu-se, no modelo metodológico proposto, a utilização de *software* que possibilita a gravação de vídeo mediante a captura do áudio e da imagem pela tela do computador durante a navegação. A utilização dessa ferramenta serviu como apoio suplementar para a pesquisa por possibilitar: (1) conferência posterior à aplicação do instrumento; (2) o arquivo das evidências identificadas nos portais no momento da navegação, o que torna mais segura e confiável a análise, dadas as sucessivas atualizações por que passam os portais eletrônicos; e (3) o registro de todas as fases de emissão, envio e geração do protocolo ou senha de atendimento e ainda os mecanismos de acompanhamento da demanda enviada pelo usuário, quando necessário.

Etapa 4 – a partir das informações e evidências encontradas na etapa anterior, foram atribuídos os conceitos e gerados os resultados, através de planilha eletrônica, que culminam no índice de transparência digital.

Cada indicador foi qualificado por *conceitos*, que podiam variar entre (1) *muito bom, bom, regular, fraco e não existe*, ou (2) *muito bom, regular e não existe*, a depender da quantidade de itens a serem analisados. Para que conceitos fossem

atribuídos aos indicadores foi necessário a realização de uma ponderação aritmética (atribuição de pontos), em função das suas características e peculiaridades. Os conceitos podiam, então, variar entre: muito bom (4 pontos), bom (3 pontos), regular (2 pontos), fraco (1 ponto) e não existe (nenhum ponto); ou muito bom (4 pontos), regular (2 pontos), não existe (nenhum ponto). Quando foi necessário apenas a localização do indicador, atribuiu-se 4 pontos para *localizado* e 0 pontos para *não localizado*. Os conceitos parciais de cada indicador geraram os conceitos das respectivas categorias.

Em face da necessidade de atribuir a devida relevância aos indicadores necessários para aferir o nível de transparência, foram definidos pesos: há aspectos muito relevantes, que recebem um peso maior (3)¹⁹⁶. Há também aspectos menos relevantes, mas desejáveis. São aqueles que, quando encontrados, facilitam ainda mais a obtenção da informação pelo cidadão: estes têm um peso menor (1)¹⁹⁷.

Embora tratar quantitativamente o qualitativo e, com isso, fugir da dicotomia que apenas avalia se há ou não determinado elemento no portal, seja uma tarefa das mais delicadas (BRAGA, 2007; LOURENÇO, 2015; VILLENEUVE, 2014), este procedimento faz-se necessário, uma vez que os indicadores têm relevância diferente e não podem ser avaliados sem que estes aspectos sejam levados em conta¹⁹⁸. Tal atribuição foi realizada por três codificadoras independentes (*Intercoder reliability*). A autora, juntamente com as pesquisadoras Paula Karini Amorim (IFTO/paulakarini@ifto.edu.br) e Cláudia Regina Silva (IFTO/claudiaregina1106@hotmail.com) debateram sobre os pesos a serem atribuídos a cada um dos indicadores avaliados neste instrumento com o auxílio de ferramenta que permite comunicação por vídeo e áudio em tempo real. Os pesos, então, foram atribuídos pela construção do consenso¹⁹⁹.

Ainda no quadro 4, observa-se que se trata de um instrumento desenvolvido para analisar a transparência de um dos setores do governo, os gastos públicos.

¹⁹⁶São, em sua maioria, indicadores encontrados em outros instrumentos e métricas de avaliação da transparência fiscal ou governamental já considerados nesta tese, como o *International Budget Partnership*.

¹⁹⁷Estes pesos serão aplicados automaticamente na planilha eletrônica utilizada para o cálculo do Índice de Transparência.

¹⁹⁸Na tentativa de propor uma análise qualitativa em detrimento de uma avaliação meramente quantitativa, Braga (2007) também atribuiu pesos desiguais às variáveis de acordo com a funcionalidade e relevância das variáveis para a informação e para o acesso do cidadão às informações sobre os órgãos parlamentares. O autor avaliou aspectos como acessibilidade ao público, comunicação, informação, interatividade e conexão em rede com outros órgãos governamentais e instituições políticas, dentre outros. Para maiores informações sobre este trabalho, ver (BRAGA, 2007).

¹⁹⁹O mesmo procedimento foi utilizado para a avaliação dos portais, como explicaremos adiante.

Considerando, então, este objetivo do instrumento, serão analisados, na dimensão I, indicadores específicos voltados para a mensuração da eficácia da iniciativa como instrumento de comunicação digital (acessibilidade e hiperlinks). Além disso, temos a II dimensão, que diz respeito à eficiência do instrumento como indutor de transparência das contas públicas. Aqui, os indicadores têm por objetivo mensurar as informações e documentos apresentados pelo portal, de modo a avaliar a capacidade de o portal fornecer ao usuário (1) mecanismos para que o cidadão compreenda as informações oferecidas, (2) informações financeiro-orçamentárias, (3) informações administrativas (processos internos), (4) instrumentos de acompanhamento e interação.

A primeira dimensão, portanto, engloba aspectos técnicos, que estão diretamente relacionados à segunda dimensão: a importância de se avaliar os aspectos da primeira dimensão está no fato de que o bom funcionamento destes indicadores contribui para a avaliação dos aspectos da dimensão II. Vale lembrar que a transparência acontece quando há uma junção de fatores e não apenas na observação de aspectos isolados. A dimensão I, então, “facilita” a dimensão II, cuja avaliação positiva sugere haver mais e melhor transparência governamental.

Foi sugerido que, na análise dos aspectos técnicos e específicos dos portais, o codificador procurasse observar, em um primeiro momento, os critérios prioritariamente qualitativos, para que, após o levantamento das evidências de cada portal, seja possível realizar a análise com base em critérios quantitativos.

Estes procedimentos metodológicos possibilitaram examinar os níveis de transparência das interfaces digitais dos Estados brasileiro, americano e britânico para que fossem gerados os Índices de Transparência de cada país.

Quando aplicado em grupos numerosos de países, o presente instrumento possibilita também uma etapa seguinte, qual seja, a avaliação comparativa entre os portais por meio da técnica da estatística descritiva e da análise de regressão multivariada, o que não será feito nesta tese²⁰⁰.

Nos itens a seguir são detalhados os critérios que devem ser observados na navegação orientada, bem como o conceito a ser atribuído em razão das evidências

²⁰⁰Para ter relevância estatística, a análise comparativa por meio da técnica da estatística descritiva e da análise de regressão multivariada deve ser realizada em um maior número de países a fim de que se tenha uma amostra representativa. Este procedimento estatístico já realizado em alguns trabalhos aqui mencionados (AMORIM, 2012; CRUZ et al., 2012; SANTANA JUNIOR et al., 2009) permite verificar a existência de associação do *Índice de Transparência*, gerado por este instrumento, aos indicadores sociais (IDH e inserção digital), políticos (tipo de regime) e econômicos (PIB) de cada país.

encontradas. Há ainda, abaixo dos indicadores, palavras-chave sugeridas para a busca pelo indicador no momento da navegação, quando necessário²⁰¹.

2.4 Parâmetros que podem interferir na qualidade da informação oferecida

2.4.1 Sobre a criação dos parâmetros

Nossa proposta é a elaboração de um instrumento metodológico que produza como resultado o Índice de Transparência. Para tanto, propomos a análise de indicadores por meio de conceitos. Cabe ponderar que a escolha dos indicadores que devem ser analisados para se compor o índice, bem como a elaboração e a adequação dos conceitos ao que se propõe devem ser feitas com cuidado e atenção.

Embora vejamos hoje muito entusiasmo para a construção de índices de transparência, é preciso cautela. Tentar transformar aspectos qualitativos em indicadores é complicado e requer prudência (HEALD, 2006; PRAT, 2006). É preciso sair da normatividade, sem desconsiderá-la (é claro) e arriscar na análise das dinâmicas e complexidades que são inerentes à própria transparência (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015), um conceito multifacetado, cheio de variações, que pode levar a diversos efeitos e impactos.

Muitos pesquisadores condenam os modos como são operacionalizados e usados os índices que buscam avaliar a transparência (MICHENER, 2015b), mas não propõem melhores soluções. Fato é que não há ferramentas e metodologias que deem conta da avaliação de portais de transparência e dados abertos (HARRISON et al., 2012; LOURENÇO, 2015), tampouco consenso sobre como medir a transparência e elaborar índices para este propósito (FLORINI, 2007; PARK; BLENKINSOPP, 2011).

A complexidade dos valores em jogo e o contexto no qual as iniciativas são desenvolvidas são aspectos que devem ser levados em conta - a transparência é construída nos mais diversos contextos políticos (democracias, Estados autoritários), administrativos, institucionais e culturais – esta diversidade é fator desafiante às tentativas de se medir e avaliar a transparência produzida por iniciativas protagonizadas

²⁰¹A tradução das palavras-chave para a língua inglesa tomou como base tanto as expressões e nomenclaturas encontradas nos portais durante os estudos exploratórios, quanto o glossário da *Freedom of Information Act* norte-americana, disponível em: <http://www.foia.gov/glossary.html>. Acesso em 08 de setembro de 2016.

por governos e instituições (HEALD, 2006; MEIJER, 2013b; MEIJER; HART; WORTHY, 2015)²⁰².

Ao longo da revisão sobre os trabalhos que procuraram medir e avaliar a transparência, buscamos ponderar que tal avaliação não deve ser reduzida a simples métricas, ao exercício dicotômico que se limita a verificar a presença ou não de determinados aspectos: requer, por vezes, a apropriação e comparação de aspectos políticos e administrativos. Compreender em que medida as diferentes formas de transparência levam a resultados desejáveis implica em estruturar e interpretar as diferentes reivindicações normativas tomando como base valores pertinentes para a avaliação da transparência do governo (MEIJER; HART; WORTHY, 2015), o que requer uma metodologia minuciosa (conceitualmente) e parcimoniosa. Afinal, a transparência não é um fim em si mesma, mas o resultado de uma série de medidas e requisitos bem aplicados e exitosos.

Diante deste quadro, é preciso assumir, de antemão, as limitações de instrumentos como este: os índices podem omitir determinados aspectos (ao não darem conta da totalidade de elementos a serem analisados) e, ainda, ser enviesados (MICHENER, 2015b). Nesta pesquisa, por exemplo, embora apliquemos o instrumento metodológico em três países, tomamos como base aspectos relevantes a partir da perspectiva do Brasil: leis brasileiras, contexto brasileiro, pesquisadora brasileira. O instrumento foi desenvolvido e adaptado com o objetivo de avaliar como está a eTransparência brasileira em relação a estes outros dois países e a traçar caminhos para melhorar esta transparência em meios digitais. Uma maneira de minimizar esta inclinação (mas não a eliminar) é através de estudos exploratórios. A partir destes estudos, é possível adequar o instrumento às necessidades do que se quer avaliar e, assim, tornar a métrica mais justa²⁰³.

²⁰²Meijer (2013) se baseia no pressuposto de que a construção social da transparência emerge das complexidades estratégicas, cognitivas e institucionais, e que são estes, portanto, os três aspectos atrelados à transparência governamental. Ao passo que Meijer, Hart, Worthy (2015), ao tentarem estruturar as dimensões relevantes para uma avaliação contextual da transparência, consideram alguns fatores relacionados a transparência política (como democracia, Estado constitucional e capacidade de aprendizagem social) e transparência administrativa (economia/eficiência, integridade e resiliência). Já Puron-Cid (2014) entende que há fatores poderosos que tanto colaboram quanto inibem iniciativas deste tipo (como aspectos políticos, organizacionais, orçamentais, conhecimento e confiança).

²⁰³A adequação de indicadores tomando como base indicadores já existentes, incluindo e excluindo indicadores a partir da consideração do contexto que se quer analisar é o método utilizado para se aprimorar instrumentos metodológicos cujo objetivo é avaliar a transparência em websites governamentais: O trabalho de Cruz e colegas (2012), por exemplo, utilizou-se de um índice espanhol (ITA) como base e o adaptou ao contexto brasileiro, já que este índice continha itens e referências legais

Outras medidas tomadas a fim de se aprimorar o instrumento proposto foram: não limitar a construção dos índices à avaliação dos requisitos legais (aqueles que são obrigados por lei) (FUNG, 2013). Aqui, buscamos inserir na análise indicadores que capturem aspectos que corroboram para governos mais transparentes, o que certamente ultrapassa aspectos legais. É importante também especificar o nível de análise ao esclarecer qual o nível de governo que se quer avaliar (MICHENER, 2015b), neste caso, governos nacionais (ou centrais).

Cabe destacar ainda que, assim como em Braga (2007), os indicadores incluídos na planilha foram extraídos da bibliografia especializada ou inferidos dos *websites* analisados, mas inevitavelmente há um certo grau de idealização daquilo que seria o estágio mais completo de realização dos requisitos da transparência digital. Assim o padrão a que corresponderia a pontuação máxima possível refletiria um site hipotético, cujos indicadores tivessem recebido nota máxima em todos os conceitos que os avaliam.

Por fim, é preciso ter em mente que se trata de um estudo de caso, dados os aspectos qualitativos que devem ser analisados para que o trabalho cumpra com os objetivos que promete.

2.4.2 Sobre os conceitos

1. Eficácia Digital

Quadro 5: 1.1 Acessibilidade

Indicadores	Conceitos
Interface lógica	<p>Muito bom – quando o portal fornece (1) mecanismo de busca, (2) há ferramentas de busca avançada; (3) quando as páginas têm títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdo; (4) a estrutura de organização hierárquica das informações do site favorece aprendizagem e memorização do usuário; (5) há facilidade de navegar entre as diferentes seções do site a partir de qualquer página; e (6) o site fornece identificação da instituição e (7) há referências para contato em todas as páginas.</p> <p>Bom – quando o portal apresenta entre cinco e seis dos itens descritos acima, estando, dentre os presentes, os itens (1) e (2).</p> <p>Regular – quando o portal apresenta entre três e quatro dos itens descritos acima, estando, dentre os presentes, os itens (1) e (2).</p> <p>Fraco – quando o portal apresenta apenas o item (1) ou os itens (1) e (2) dos itens descritos acima.</p> <p>Não atende – quando o portal não apresenta qualquer dos itens descritos acima.</p>

que não são comuns ao contexto dos municípios brasileiros, de modo que alguns itens foram excluídos e outros inseridos.

Interface gráfica	<p>Muito bom – quando (1) os elementos de interface do portal são dispostos fisicamente de maneira adequada; (2) os elementos de informação estão dispostos nas páginas de forma organizada e racional; (3) há boa distinção visual entre os diferentes elementos de interface, elementos de navegação, elementos de conteúdo; (4) são usadas variações de hierarquia tipográfica para distinguir as diferentes partes do texto, de forma clara e organizada (identifica título, subtítulo e link).</p> <p>Bom – quando o portal apresenta três dos itens descritos acima.</p> <p>Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.</p> <p>Fraco – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.</p> <p>Não existe – quando os itens acima não são atendidos.</p>
Alternativa para plataformas móveis	<p>Muito bom – quando o portal fornece meios para que o usuário possa acessá-lo por dispositivos móveis.</p> <p>Regular – quando alguns serviços podem ser acessados por dispositivos móveis.</p> <p>Não existe – quando o portal não fornece meios para que o usuário possa acessá-lo por dispositivos móveis.</p>
<p>Conformidade com normas de acesso a portadores de necessidades especiais</p> <p>Palavras-chave: Acessibilidade / <i>Accessibility</i></p>	<p>Localizado – quando o portal oferece funcionalidades para o acesso a portadores de necessidades especiais</p> <p>Não localizado – quando o portal não oferece a opção para o acesso a portadores de necessidades especiais.</p>
Alternativas para outros idiomas	<p>Localizado – quando o portal oferece a opção de escolher outros idiomas para o usuário.</p> <p>Não localizado - quando o portal não oferece a opção de outros idiomas para o usuário.</p>
<p>Instrumentos para o acompanhamento das atualizações</p> <p>Palavras-chave: Feed, RSS, Redes Sociais, Twitter, Facebook, Instagram / <i>Feed, RSS, Social Networks, Twitter, Facebook, Instagram</i></p>	<p>Muito bom – quando o portal (1) fornece instrumentos para que o usuário possa manter-se informado sobre as atualizações do site (como Feed e RSS); e (2) quando o usuário pode acompanhar as atualizações/notícias a partir das redes sociais (Twitter, Facebook, Instagram).</p> <p>Regular – quando o portal fornece apenas um dos itens descritos acima.</p> <p>Não existe – quando o portal não fornece instrumentos para que o usuário possa manter-se informado sobre as atualizações do site.</p>

Quadro 6: 1.2 Hiperlinks (links para)

Indicadores	Conceitos
-------------	-----------

<p>Link para organismos de controle</p> <p>Palavras-chave: Órgão superior; órgão de apoio; órgão de controle; agências reguladoras / <i>Control; regulation; regulation agencies</i></p>	<p>Muito bom – quando há link para (1) órgãos de controle nacionais; (2) órgãos de apoio ao governo; (3) agências reguladoras.²⁰⁴</p> <p>Regular – quando o portal fornece pelo menos um dos itens descritos acima.</p> <p>Não existe – quando não há <i>link</i> para órgãos de controle e de apoio ao governo.</p>
<p>Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência</p> <p>Palavras-chave: Transparência / <i>Transparency; Open Government; Open data; Accountability</i></p>	<p>Localizado – quando há link para outros sites e portais destinados a promover a transparência.</p> <p>Não localizado – quando não há link para outros sites e portais destinados a promover a transparência.</p>

2. Transparência digital

Quadro 7: 2.1 Habilitação para a compreensão da informação

Indicadores	Conceitos
<p>Educação para o controle social</p> <p>Palavras-chave: <i>Controle Social / Social Control;</i></p>	<p>Muito bom – quando há informações que apresentam, orientam e instruem o usuário quanto ao uso do portal; e quando há informações sobre os meios de controle social.</p> <p>Regular – quando o portal apresenta um dos itens descritos acima.</p> <p>Não existe – quando não há nenhuma informação sobre o uso do portal ou meios de controle social</p>

²⁰⁴No caso do Brasil, por exemplo, órgãos de controle nacionais são: Tribunal de Contas da União e Ministério Público da União. Órgãos de apoio ao governo são: Advocacia Geral da União, e agências reguladoras são, por exemplo, ANATEL, ANEEL, ANAC. No caso dos EUA, o GAO (*Government Accountability Office*) é um exemplo de órgão de controle nacional. O *Government Internal Audit Agency* é um exemplo de órgão de apoio ao governo e a EPA (*Environmental Protection Agency*), exemplo de agência reguladora.

<p>Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato</p> <p>Palavras-chave: Estrutura administrativa; Estrutura organizacional; Fale com o governo; Contato / <i>Administrative Structure; Organizational Structure; Talk to government; Contact</i></p>	<p>Muito bom – quando há (1) lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; (2) há indicação do local de atendimento presencial ou formas de contato por telefone, por meios eletrônicos, redes sociais ou plataformas web; (3) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando há (1) lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; (2) há indicação do local de atendimento presencial ou formas de contato por telefone, por meios eletrônicos, redes sociais ou plataformas web.</p> <p>Regular – quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima e (3) as informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Fraco - quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima, mas não cumpre o item (3).</p> <p>Não existe – quando não há lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; não há indicação do local de atendimento presencial ou dos meios de contato por telefone, meios eletrônicos, redes sociais ou plataforma web.</p>
<p>Conselhos Nacionais²⁰⁵</p> <p>Palavras-chave: Conselho Nacional / <i>National Council</i></p>	<p>Localizado – quando há informações sobre a estrutura e o funcionamento dos Conselhos Nacionais.</p> <p>Não localizado – quando não há indicação da existência de Conselhos Nacionais.</p>
<p>Ouvidoria</p> <p>Palavras-chave: <i>Ouvidoria / Ombudsman</i></p>	<p>Muito bom – quando há (1) uma ouvidoria que acolhe as demandas para o governo e ouvidorias específicas para atender a temas críticos (saúde, educação etc.); (2) há informações sobre a estrutura e o funcionamento da (s) ouvidoria(s); (3) o serviço fornecido pela ouvidoria contempla, além de sugestões, elogios e reclamações, espaço para acolhimento de denúncias; (4) há informações sobre o tratamento dado a demandas encaminhadas, meios de acompanhamento dos processos.</p> <p>Bom – quando o portal oferece três dos itens descritos acima.</p> <p>Regular – quando o portal oferece dois dos itens descritos acima.</p> <p>Fraco – quando o portal oferece pelo menos um item dos descritos acima.</p> <p>Não existe – quando não há ouvidoria.</p>
<p>Informações sobre os meios de participação</p> <p>Palavras-chave: Como participar no governo; Participe / <i>How to participate; Participation in government</i></p>	<p>Muito bom – (1) quando há informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão; (2) quando há agenda com a programação dos meios de participação; (3) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – (1) quando há informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão; (2) quando há agenda com a programação dos meios de participação.</p> <p>Regular – quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima e (3) as informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques)</p> <p>Fraco - quando o portal apresenta apenas o item (1) ou o item (2) descritos acima, mas não cumpre o item (3).</p> <p>Regular – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.</p> <p>Não existe – quando não há informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão.</p>

²⁰⁵No Reino Unido, um exemplo de Conselho Nacional é o *British Council*. Nos EUA, um exemplo é o *National Security Council*.

<p>Informações sobre o funcionamento do governo</p> <p>Palavras-chave: Funcionamento Estado; Funcionamento Leis; Tramitação; Iniciativa popular / <i>Branches of Government; How government works</i></p>	<p>Muito bom – quando há informações que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos e aplicativos que expliquem como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, bem como o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular, etc. e estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando há informações que visam a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos e aplicativos que expliquem como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, bem como o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular, etc.</p> <p>Regular – quando há informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos que esclareçam, pelo menos, como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, ou o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc.</p> <p>Fraco – quando há apenas informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo dispersas na seção de notícias.</p> <p>Não existe – quando não há informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo.</p>
<p>Legislações do governo</p> <p>Palavras-chave: Diário Oficial Eletrônico; Legislação / <i>Legislation</i></p>	<p>Muito bom – (1) quando o governo publica, diariamente, na forma de diário oficial eletrônico, atos administrativos, decretos e leis; (2) quando mantém os arquivos da legislação do país há pelo menos cinco anos; (3) quando permite que os cidadãos acompanhem as atualizações da legislação por meios de mecanismos eletrônicos; (4) quando é possível fazer download e encaminhar os arquivos por e-mail; (5) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – (1) quando o governo publica, diariamente, na forma de diário oficial eletrônico, atos administrativos, decretos e leis; (2) quando mantém os arquivos da legislação do país há pelo menos cinco anos; (3) quando permite que os cidadãos acompanhem as atualizações da legislação por meios de mecanismos eletrônicos; (4) quando é possível fazer download e encaminhar os arquivos por e-mail;</p> <p>Regular – quando o portal oferece ao menos os itens (1) e (3) dos itens descritos acima.</p> <p>Fraco – quando o portal oferece pelo menos o item (1) ou o item (3) descritos acima.</p> <p>Não existe – quando o governo não publica seus atos administrativos, decretos e leis no portal.</p>
<p>Programas e projetos do governo</p> <p>Palavras-chave: Programa; Projeto / <i>Programs; Performance Initiatives</i></p>	<p>Muito bom – (1) quando há informações sobre a etapa de execução em que se encontram programas e projetos do país em andamento; (2) quando há meios de contato para que o usuário possa obter mais informações sobre programas e projetos.</p> <p>Regular – quando o portal oferece pelo menos um dos itens descritos acima</p> <p>Não existe – quando não há informações sobre programas e projetos do país em andamento.</p>

Quadro 8: 2.2 Informações financeiro-orçamentárias

Indicadores	Conceitos
-------------	-----------

<p>Declaração pré-orçamentária</p> <p>Palavras-chave:</p> <p>Orçamento Federal; Orçamento anual; Gestão Orçamentária; Planejamento Orçamento; Declaração pré-orçamentária; Orçamento; Receitas, Despesas / <i>Pre-budget statement</i>; <i>Budget</i>; <i>Revenue</i>; <i>Spending</i></p>	<p>Muito bom – quando o governo publica (1) os pressupostos usados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, (2) níveis de dívida totais previstos, e (3) alocações indicativas entre setores do governo; (4) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando o governo publica (1) os pressupostos usados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, (2) níveis de dívida totais previstos, e (3) alocações indicativas entre setores do governo;</p> <p>Regular – quando o governo publica (1) os pressupostos usados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, e (2) níveis de dívida totais previstos, ou (3) alocações indicativas entre setores do governo.</p> <p>Fraco – quando o governo publica a declaração pré-orçamentária, mas não apresenta (1) os pressupostos usados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, e (2) níveis de dívida totais previstos, e (3) alocações indicativas entre setores do governo.</p> <p>Não existe – quando o governo não publica a declaração pré-orçamentária.</p>
<p>Proposta do Orçamento do Executivo</p> <p>Palavras-chave:</p> <p>Orçamento Federal; Orçamento anual; Gestão Orçamentária; Planejamento Orçamento; Proposta de orçamento; Processo orçamentário; Demonstrativo financeiro / <i>Executive's Budget proposal</i>; <i>Budget proposal</i>, <i>Budget process</i>, <i>Financial statement</i></p>	<p>Muito bom – quando o governo apresenta os planos pormenorizados do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamentário; quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando o governo apresenta os planos pormenorizados do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamentário;</p> <p>Regular – quando o governo apresenta os planos genéricos do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamentário.</p> <p>Fraco - quando o governo apresenta os planos genéricos do governo sem especificar prioridades políticas, orçamentos para cada ministério ou agência para o próximo ano orçamentário.</p> <p>Não existe – quando o governo não apresenta os planos do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamentário.</p>
<p>Orçamento Promulgado</p> <p>Palavras-chave:</p> <p>Orçamento Federal; Orçamento anual; Gestão Orçamentária; Planejamento Orçamento; Orçamento; Orçamento promulgado / <i>Budget</i>; <i>Enacted Budget</i></p>	<p>Muito bom – quando o governo publica o(s) documento(s) que autorizam o Poder Executivo a implementar as medidas políticas previstas no orçamento há pelo menos 2 anos; quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom - quando o governo publica o(s) documento(s) jurídico(s) que autorizam o Poder Executivo a implementar as medidas políticas previstas no orçamento há pelo menos 2 anos.</p> <p>Regular – quando o governo publica o(s) documento(s) jurídico(s) que autorizam o Poder Executivo a implementar as medidas políticas previstas no orçamento há pelo menos 1 ano.</p> <p>Fraco – quando o governo publica o(s) documento(s) jurídico(s) que autorizam o Poder Executivo a implementar as medidas políticas previstas no orçamento no ato da avaliação.</p> <p>Não existe – quando o governo não publica o(s) documento(s) jurídico(s) que autorizam o Poder Executivo a implementar as medidas políticas previstas no orçamento.</p>

<p>Relatórios de execução</p> <p>Palavras-chave: Informação Orçamentária; Relatório de execução / <i>in-year report, mid-year review, end-year report; Execution report</i></p>	<p>Muito bom – quando o governo publica (1) informações sobre receitas, as despesas e a dívida incorrida através de publicações periódicas; (2) quando o governo divulga relatório que mostra a situação das contas do governo no final do exercício fiscal e (3) inclui uma avaliação do progresso feito no alcance dos objetivos políticos enumerados no Orçamento Promulgado; (4) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando o governo publica os itens (1), (2) e (3) descritos acima</p> <p>Regular – quando o governo publica os itens (1) e (2) descritos acima.</p> <p>Fraco – quando o governo publica o item (1) ou (2) ou (3) descrito acima.</p> <p>Não existe – quando o governo não publica relatórios de execução fiscal.</p>
<p>Relatório de Revisão.</p> <p>Palavras-chave: Informação orçamentária; Relatório Auditoria; Relatório revisão/ <i>audit review review report</i></p>	<p>Muito bom – quando o governo (1) apresenta a Revisão Semestral, com resumo dos dados reais do orçamento dos primeiros seis meses do ano (receitas, despesas e dívida) com reavaliação dos pressupostos econômicos sobre os quais o orçamento foi inicialmente elaborado; (2) quando apresenta ajustes orçamentários em razão da reavaliação para os próximos seis meses; (3) quando o governo divulga relatório de instituição suprema de auditoria que avalia o desempenho financeiro do governo no exercício fiscal anterior; (4) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando o governo publica os itens (1), (2) e (3) descritos acima</p> <p>Regular – quando o governo publica os itens (1) e (3) descritos acima.</p> <p>Fraco – quando o governo publica o item (1) ou (2) ou (3) descrito acima.</p> <p>Não existe – quando o governo não publica relatórios de revisão fiscal.</p>
<p>Abertura de dados financeiro-orçamentários</p> <p>Palavras-chave: Aplicativo; Dados Abertos; Orçamento / <i>Budget Data</i></p>	<p>Muito bom – (1) quando há aplicativos que permitem acesso a dados e informações financeiro-orçamentários do governo (abertura); (2) quando os arquivos estão disponíveis para download (em formato aberto); quando os arquivos disponíveis para download podem ser encontrados nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Regular – quando o portal apresenta o item (1).</p> <p>Não existe – quando não há abertura de dados.</p>
<p>Orçamento cidadão</p> <p>Palavras-chave: Orçamento Federal; Orçamento anual; Gestão Orçamentária; Planejamento Orçamento; Orçamento Resumido; Orçamento Simplificado; Orçamento cidadão / <i>Summarized budget, simplified budget, citizen budget</i></p>	<p>Muito bom – quando o governo publica uma (1) versão simplificada dos documentos orçamentários; (2) quando utiliza emprego de linguagem não técnica e formatos acessíveis de modo a facilitar a compreensão dos cidadãos e o seu engajamento com os planos e ações do governo durante o exercício fiscal, e (3) quando há informações explicativas, didáticas e detalhadas (mediante textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo); quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).</p> <p>Bom – quando o governo publica uma (1) versão simplificada dos documentos orçamentários; (2) quando utiliza emprego de linguagem não técnica e formatos acessíveis de modo a facilitar a compreensão dos cidadãos e o seu engajamento com os planos e ações do governo durante o exercício fiscal, e (3) quando há informações explicativas, didáticas e detalhadas (mediante textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo);</p> <p>Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.</p> <p>Fraco – quando o portal apresenta apenas versão simplificada dos documentos orçamentários.</p> <p>Não existe – quando o governo não publica o Orçamento Cidadão.</p>

Quadro 9: 2.3 Informações administrativas (processos internos)

Indicadores	Conceitos
<p>Folha de pagamento</p> <p>Palavras-chave: Salários Servidores;</p>	<p>Muito bom – quando há informações detalhadas e atualizadas: (1) do índice de produtividade dos funcionários ou prestadores de serviço; (2) da folha de pagamento dos funcionários ativos e inativos da administração do governo; (3) do pagamento dos prestadores de serviços; (4) quando há data da postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das</p>

Folha de pagamento / <i>Payroll</i> ; <i>Employees</i>	informações; (5) quando os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> , quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques). Bom – quando o portal apresenta quatro dos itens descritos acima. Regular – quando o portal apresenta três dos itens descritos acima. Fraco – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima. Não existe – quando não há informações gerais da folha de pagamentos dos funcionários da administração direta e da administração indireta do governo, bem como dos prestadores de serviços.
Licitações Palavras-chave: Licitações; Processos Licitatórios / <i>Bidding</i> ; <i>Bidding process</i>	Muito bom – (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre licitações do governo, já realizadas e em andamento há pelo menos três anos; (2) quando há documentos, formato em que são publicados com explicações detalhadas e didáticas (textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo); (3) quando há data da postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das informações; (4) quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques).. Bom – quando o portal não atende apenas ao item 2. Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima. Fraco – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima. Não existe – quando não há informações atualizadas sistematicamente sobre licitações do governo.
Ações e decisões governamentais Palavras-chave: Diário Oficial da União; Institucional / <i>Government actions</i> ; <i>Government decisions</i>	Muito bom – (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre decisões governamentais em discussão; e existem documentos relativos ao funcionamento administrativo do governo, como de audiências, eventos e reuniões com os ministérios; (2) quando os documentos contêm textos em diversos formatos (textos, atas, relatórios, gráficos, imagens, vídeos, etc.). Regular – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima. Não existe – quando não há informações noticiosas sobre decisões e ações governamentais em discussão.
Abertura de dados da administração – Open Data Palavras-chave: Dados abertos / <i>Open Data</i>	Muito bom – (1) quando há aplicativos que permitem o acesso a dados e informações administrativas do governo (abertura); (2) quando os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> , quando as informações estão disponíveis em planilha eletrônica Regular – quando o portal apresenta um dos itens descritos acima. Não existe – quando não há abertura de dados.

Quadro 10: 2.4 Instrumentos de acompanhamento e interação

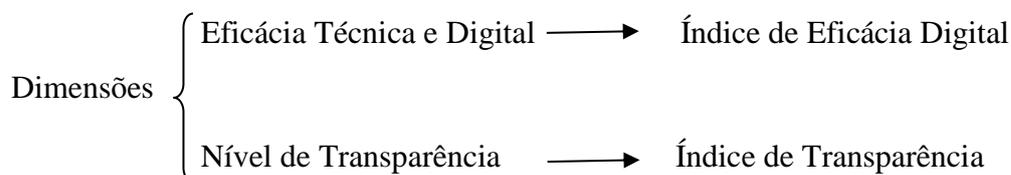
Indicadores	Conceitos
Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas Palavras-chave: Programas governo / <i>Public policy</i> (<i>insert the name of any public policy in the search tool</i>)	Muito bom – quando há mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais concluídas e em andamento, através de relatórios e prestações de contas, e quando estas informações podem ser encontradas nas páginas primárias, secundárias ou terciárias (ou são necessários até quatro cliques). Regular – quando há mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais, concluídas e em andamento, através de relatórios e prestações de contas. Não existe – quando não há mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais, como relatórios e prestações de contas.
Agenda pública Palavras-chave: Agenda / <i>Agenda</i>	Localizado – quando há publicação da agenda pública do chefe do Poder Executivo Não localizado – quando não há publicação.
Avaliação dos serviços do governo	Localizado – quando estão visíveis os meios de avaliação dos serviços do governo

Palavras-chave: Cidadão avaliar serviço / <i>Evaluation;</i> <i>Service evaluation</i>	Não localizado – quando não há publicação de meios de avaliação dos serviços do governo.
Acompanhamento das demandas Palavras-chave: Demandas Cidadão (fazer uma demanda) / <i>Follow-</i> <i>up; Request</i>	Localizado – quando há meios de acompanhamento das demandas do cidadão. Não localizado – quando não há meios de acompanhamento das demandas do cidadão.
Respostas da autoridade e Perguntas e respostas frequentes Palavras-chave: Perguntas frequentes; ouvidoria (verificar respostas nas redes sociais) / <i>Authority</i> <i>responses,</i> <i>Frequently asked</i> <i>questions, answers</i>	Localizado – quando há publicação das respostas dadas por autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos. Não localizado – quando não há publicação das respostas dadas por autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos.
Atendimento <i>online</i> Palavras-chave: Entre em contato; Fale conosco / <i>Chat</i> <i>us; Talk to us;</i> <i>contact us</i>	Localizado – quando há meios de atendimento <i>on-line</i> , tanto por <i>chat</i> ou seções “Fale conosco” (<i>Talk to Us; Contact Us</i>), quanto por meio de redes sociais <i>online</i> (Twitter. Facebook. Instagram). Não localizado – quando não há quaisquer meios de atendimento <i>on-line</i> .
Meios de participação Palavras-chave: Participe; Como Participar / <i>Participate; How to</i> <i>participate</i>	Localizado – quando existem alternativas para a participação do cidadão no <i>website</i> . Não localizado – quando não existem alternativas para a participação do cidadão no <i>website</i> .
Participação em redes sociais Palavras-chave: Redes Sociais / <i>Social Media</i>	Localizado – quando há link para redes sociais da presidência no <i>website</i> . Não localizado – quando não há link para redes sociais da presidência no <i>website</i> .

2.4.3 Sobre o modelo metodológico apresentado

A eTransparência deve ser vista como o resultado agregado da avaliação sobre cada uma das dimensões - *eficácia digital* e *transparência digital* - produzido pelo site. Estas dimensões emergem da mensuração de dois índices específicos e não necessariamente convergentes - um Índice de Eficácia Digital e um Índice de Transparência – que demonstram, isoladamente ou em seu conjunto, o nível de

eficiência da eTransparência das iniciativas de transparência avaliadas (como mostra o esquema abaixo).



Esquema 1: Resumo do modelo metodológico proposto.

A partir do conjunto de resultados de cada dimensão, foi estruturado o conceito global da transparência digital do país analisado, que pode ser classificado em: TA – transparência avançada; TS – transparência significativa; TM – transparência moderada; TF – transparência fraca; TI – transparência insuficiente. Para a atribuição do conceito global, foi considerada a escala de pontuação apresentada no quadro abaixo.

Quadro 11: Intervalo percentual para a atribuição do conceito global

Conceito global	Escala de pontuação	Escala percentual
TA – transparência avançada	4 a 3,2	100% a 80%
TS – transparência significativa	3,1 a 2,4	79,9% a 60%
TM – transparência moderada	2,3 a 1,6	59,9% a 40%
TF – transparência fraca	1,5 a 0,8	39,9% a 20%
TI – transparência insuficiente	Abaixo de 0,7	Abaixo de 19,9%

Fonte: Adaptação Amorim, 2012.

Todos os indicadores que compõem as dimensões *eficácia digital* e *transparência digital* abarcam os fatores que colaboram para que tenhamos governos transparentes, ou seja, para que as ações e o *modus operandi* do governo sejam consideradas transparentes, é preciso que estes aspectos obtenham os conceitos máximos em suas avaliações, já que a transparência é o resultado de ações.

A transparência avançada é o nível máximo da transparência digital. Neste nível o portal do governo fornece informações e serviços com condições técnicas e suficientes para habilitar o cidadão na compreensão da informação, oferece informações financeiro-orçamentárias e administrativas (processos internos); além fornecer instrumentos de acompanhamento e interação com o cidadão.

Na transparência significativa as informações são encontradas em formato aberto e acessível de tal forma que os dados podem ser tratados, reutilizados e misturados com

outras fontes para gerar novos significados. Nesse nível de transparência as informações estatais podem ser apreciadas e criticadas por especialistas, profissionais da imprensa, partidos, organismos da sociedade, lobistas e intermediários da disputa política.

A transparência moderada é o nível em que o Estado fornece as informações para o controle social, procura expor seus conteúdos em forma “bruta”, sem filtros ou análises prévias. As informações ficam à disposição do público em formato eletrônico.

O nível de transparência fraca, por sua vez, é aquele representado pela publicação. Dados são disponíveis, mas a atualização é precária. Nota-se que neste nível a prestação de informação pode se confundir, em alguns casos, com autopromoção.

O conceito global transparência insuficiente corresponde ao nível mais baixo na escala, significa que o governo tem um portal, mas não oferece condições técnicas e informações que possam promover a transparência.

Tendo-se alcançado o conceito global da transparência, propõe-se avançar na análise da compreensão do fenômeno mediante estudo de caso dos países escolhidos. O que se quer, para além do posicionamento em uma escala, é oferecer uma abordagem metodológica mais específica que tente responder a demandas de determinados nichos de análises, superando a fase dos debates em torno do entendimento global da internet e da política.

2.5 Percursos metodológicos para se chegar ao modelo proposto

Para que a pesquisa chegasse ao estágio atual aqui apresentado, foi realizado o seguinte percurso:

- (1) Adaptação do modelo desenvolvido por Amorim (2012), e revisado por Amorim e Gomes (2013), ao portal do Poder Executivo brasileiro (www.brasil.gov.br)
- (2) Pré-teste nos portais do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido (2014)
- (3) Ajuste de indicadores
- (4) Novo pré-teste nos portais do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido (2015, apresentado para a banca de qualificação)

- (5) Banca de qualificação, estágio doutorado-sanduiche e discussão com o grupo de pesquisa antecederam o *terceiro pré-teste* (janeiro de 2016)
- (6) Adequação dos indicadores
- (7) Avaliação dos portais

(1) Adaptação do modelo metodológico

A (1) adaptação do modelo desenvolvido por Amorim (2012) e revisado por Amorim e Gomes (2013) foi feita por meio da navegação no portal do Poder Executivo brasileiro. A escolha deste portal se deu pela familiaridade com o arcabouço legal que regulamenta a transparência pública e com o funcionamento da gestão das contas públicas do país. Além dessas razões, uma análise dessa natureza na língua materna tornaria o processo menos complexo.

Já os indicadores financeiro-orçamentários, tendo em vista a intenção de validar um modelo metodológico que seja capaz de avaliar transparência de contas públicas em portais governamentais de diversos países, foram propostos com base nos padrões de avaliação *do International Budget Partnership (IBP)*²⁰⁶.

Feito isto, realizou-se, em seguida, (2) pré-testes para avaliar a aplicabilidade do modelo proposto em outros portais. Optou-se por realizar o estudo exploratório nos portais oficiais dos governos do Brasil (www.brasil.gov.br), dos EUA (www.usa.gov) e do Reino Unido (www.gov.uk). Tal análise consistiu na aplicação do modelo metodológico proposto para avaliação desses portais. O objetivo foi saber se os indicadores aqui desenvolvidos contemplariam a análise do conteúdo destes diferentes *websites*.

É importante ressaltar ainda que, por haver critérios qualitativos, foi necessário que a avaliação dos portais fosse feita por mais de um codificador. Desta maneira, a avaliação do portal brasileiro foi feita por mim e pela professora Dra. Paula Karini Amorim (IFTO). Enquanto as avaliações dos portais dos Estados Unidos e do Reino Unido foram feitas por mim, pela professora Paula Karini Amorim e pela pesquisadora Cláudia Regina Silva (IFTO). Em todas as ocasiões, as pesquisadoras apreciaram cada

²⁰⁶Conforme já havíamos explicado anteriormente, este organismo realiza a Pesquisa de Orçamento Aberto por meio de oito documentos-chave do orçamento - (1) Declaração Pré-orçamentária; (2) Proposta de Orçamento do Executivo; (3) Orçamento Promulgado; (4) Relatórios Durante o Ano; (5) Revisão Semestral; (6) Relatório de Fim de Ano; (7) Relatório de Auditoria; e (8) Orçamento do Cidadão -, além de avaliar se os dados contidos nestes documentos são abrangentes e úteis.

item simultaneamente com o auxílio de ferramenta (*Quicktime*) que permite comunicação por vídeo e áudio em tempo real. A nota de cada indicador foi atribuída pela construção do consenso.

(2) *Pré-teste nos portais do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido*

O primeiro pré-teste (fase 2) foi realizado ao longo do dia 15/08/2014 no portal do governo federal do Brasil e teve duração de 8 horas e 26 minutos. O portal do governo dos EUA foi avaliado em quatro encontros (dias 02, 07, 13 e 16 de outubro de 2014), que tiveram a duração total de 5 horas e 42 minutos. Já a avaliação do portal do governo do Reino Unido foi realizada em dois encontros (21 e 23 de outubro de 2014), com duração total de 5 horas e 7 minutos.

Esta segunda etapa apontou para a necessidade de readequação (ajuste) de alguns indicadores (3), que serão apontados a seguir.

(3) *Ajuste de indicadores*

Dos 37 indicadores propostos para a realização do primeiro pré-teste nos portais dos três países, apontamos a necessidade de readequação de 10 indicadores (aproximadamente ¼ do total), que já foram reajustados no novo instrumento aplicado no segundo pré-teste e aqui apresentado.

Na **dimensão I**, Eficácia técnica, sugerimos que cinco indicadores fossem adaptados (ou excluídos), são eles:

- 1.1.1 *Portal da Transparência*;
- 1.1.2 *Visibilidade do portal da transparência*:

Optamos por excluir estes indicadores, pois verificamos em relação aos países pesquisados que a existência do *Portal da Transparência* é uma experiência tipicamente brasileira. Os outros países publicam as informações que, na experiência brasileira, encontram-se no Portal da Transparência, mas publicam ou no próprio portal governamental ou em outros portais relacionados a este. Ou seja, não há experiências de Portal da Transparência dos moldes como podemos observar no Brasil. As informações podem estar dispersas em vários portais, como é o caso do Reino Unido e dos EUA.

- 2.1.3 *Interface lógica*

Este indicador foi revisto pois observamos que um de seus itens (“mapa do site”) não é imprescindível. No Reino Unido, na parte inferior de todas as páginas do portal, há uma barra que mostra ao usuário todas as informações que podem ser acessadas a partir da

página principal. Isto supre a necessidade de haver “mapa do site”, além de possibilitar a rápida visualização do conteúdo do portal.

- 2.1.6 *Conformidade com normas de acesso de portadores de necessidades especiais:*

Verificamos que a certificação de acessibilidade por órgão competente não é uma exigência global, o que sugere que avaliemos, neste indicador, apenas a oferta de funcionalidades para o acesso a portadores de necessidades especiais.

- 2.1.8 *Flexibilidade e eficiência do portal:*

Após a navegação entendemos que a existência do item 2 (existência de bookmark) mostrou-se irrelevante para a avaliação da disposição das informações já que existem outras ferramentas de marcação do próprio navegador, portanto este item foi excluído.

- 2.2.1 *Link para organismos de controle:*

Observamos que o item 2 (órgãos de controle internacionais) não está presente em nenhum dos três portais avaliados, o que mostra que não há necessidade de avaliá-lo.

Na **dimensão II**, Transparência Digital, sugerimos a adequação de quatro indicadores, são eles:

- 3.1.3 *Conselhos Nacionais:*

Quando da avaliação deste indicador, observamos a necessidade: (1) de readequação do segundo item, que avalia se há informações sobre conselhos voltados para a transparência. Faz-se mais pertinente avaliar se os Conselhos existentes e disponíveis publicam periodicamente relatórios relativos a sua atuação. Desta maneira, avaliaríamos a transparência nas ações dos Conselhos. Outra modificação ocorreu no peso deste indicador, que passou de 75% para 25%, já que a existência de Conselhos não é obrigatória em todos os países.

- 3.3.1 *Folha de pagamento:*

Enquanto no Brasil temos o detalhamento da folha de pagamento dos funcionários do governo, nos EUA temos uma experiência interessante: são dispostas ao cidadão as relações entre custo/benefício do empregado, há calculadoras que permitem ao cidadão saber o quão rentável é o trabalhador ao governo. Este indicador foi reformulado de modo a considerar as possibilidades oferecidas pelo governo norte-americano ou similares a estas.

- 3.4.3 *Avaliação dos serviços do governo:*

No portal dos EUA não encontramos a possibilidade de o cidadão avaliar os serviços do governo. Talvez haja essa possibilidade apenas quando o cidadão utiliza algum serviço, estando, então, em alguma área restrita. Por esta razão, este indicador foi reformulado.

- 3.4.7 *Debate prévio (plataformas deliberativas):*

No portal dos EUA observamos que embora não haja plataformas estritamente deliberativas disponíveis aos cidadãos, há outras ferramentas de participação (como a possibilidade de começar uma petição ou assinar uma já existente). Este indicador foi então revisto de modo a abranger também outras possibilidades de participação, não apenas aquelas possíveis através de plataformas deliberativas.

(4) Novo pré-teste nos portais do Brasil, Estados Unidos e Reino Unido

Após a adequação dos conceitos, a segunda aplicação do modelo metodológico proposto ao portal do governo federal do Brasil foi realizada ao longo dos dias 1º, 2 e 8 de abril de 2015 e teve duração de 6 horas, 10 minutos e 4 segundos. O portal do governo dos EUA foi avaliado em três encontros (dias 08, 11, 14 de abril de 2015), que tiveram a duração total de 6 horas e 35 minutos. Já a avaliação do portal do governo do Reino Unido foi realizada em um encontro (dia 15 de abril de 2015), com duração total de 3 horas 25 minutos e 57 segundos. Esta foi a avaliação apresentada para a banca de qualificação desta pesquisadora, que aconteceu em junho de 2015.

(5) Terceiro pré-teste (janeiro de 2016)

A avaliação realizada na etapa 4 foi apresentada para a banca de qualificação. Àquela ocasião, foram realizados questionamentos e sugeridas modificações com o intuito de que o instrumento metodológico cumprisse, ao final, os objetivos propostos. Tais sugestões foram somadas às sugestões realizadas no estágio do doutoramento-sanduíche (quando o modelo proposto foi discutido com a supervisora Dra. Suzanne Piotrowski e debatido em um seminário na *School of Public Affairs and Administration*, na *Rutgers University*) e em reuniões do grupo de pesquisa Comunicação, Internet e Democracia (UFBA). Todos estes eventos e as adaptações deles decorrentes (que serão apresentadas no ponto 6) levaram à necessidade do terceiro pré-teste, realizado em janeiro de 2016.

(6) Adequação dos indicadores

De maneira geral, os indicadores passaram a apresentar, quando pertinente, palavras-chave para serem utilizadas quando a informação não fosse encontrada nas páginas primárias, secundárias ou terciárias. Além disso, passamos a avaliar na segunda dimensão (dentro da descrição dos conceitos) o número de cliques para se chegar até a informação desejada (VILLENEUVE, 2014) - o que levou à exclusão do indicador *Flexibilidade e eficiência do portal* - pois consideramos que o acesso à informação pode interferir também na eTransparência²⁰⁷. Assim, informações que necessitam de um número menor de cliques para serem alcançadas devem ter a pontuação maior, ou seja, devem ser mais bem avaliadas que aquelas para cujo acesso é preciso um longo percurso.

Na **dimensão I**, Eficácia Digital, sugerimos que três indicadores fossem adaptados (ou excluídos), são eles:

- 1.1.1 *Interface lógica:*

Com a modificação, o instrumento passa a considerar (1) mecanismos de busca e (2) ferramentas de busca avançada como os elementos mais importantes para a avaliação deste indicador (que devem estar presentes no portal para o indicador ser considerado *bom* ou *regular*).

- 1.1.6 *Flexibilidade e eficiência do portal:*

Excluído: como passamos a avaliar o número de “cliques” para se chegar até a informação desejada dentro de cada indicador, a permanência deste indicador passou a não se justificar. Os conceitos que avaliavam o indicador eram: “(1) quando o site permite atingir o conteúdo de interesse com um mínimo de cliques”, este aspecto agora passa a ser avaliado em cada indicador e não genericamente, sobre todo o site, como previsto anteriormente; “(2) as páginas do site podem ser impressas” também se tornou irrelevante.

- 1.1.7 *Instrumentos para o acompanhamento das atualizações*

Este indicador foi modificado de modo a incluir a possibilidade de acompanhamento pelos sites de redes sociais.

²⁰⁷Como aponta Michener (2015), o fato de um documento estar publicado não significa que ele é encontrado facilmente. Os governos frequentemente “escondem” importantes documentos em links e isso dificulta a busca do cidadão. A ideia é que a informação que produz a transparência deve estar visível, no sentido de ser completa e facilmente acessível. A partir dela o cidadão deve ser capaz de inferir conclusões precisas (MICHENER, 2015b).

Na **dimensão II**, Transparência Digital, sugerimos que oito indicadores fossem adaptados (ou excluídos), são eles:

- 2.1.1 *Educação para o Controle Social:*

Modificado para torná-lo mais abrangente: as informações sobre o uso do portal não precisam, necessariamente, estar em forma de manual, tutorial ou fale conosco (como previam os conceitos anteriores)

- 2.1.2 *Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato*

Os sites de redes sociais foram incluídos como uma das formas de se entrar em contato com responsáveis e autoridades.

- 2.1.4 *Ouvidorias:*

O conceito 4 foi modificado para tornar-se mais abrangente.

- 2.1.6 *Informações sobre o funcionamento do governo*

Os conceitos foram modificados no intuito de priorizar mais o detalhamento das informações em detrimento da questão da atualidade, já que não é comum a modificação frequente dos procedimentos administrativos do governo.

- 2.1.8 *Programas e projetos do governo:*

Mesma observação feita sobre o indicador anterior, qual seja, a atualização não merecia o destaque a ela dado pelos conceitos anteriores. Agora o conceito avalia se há informações sobre as etapas de execução em que se encontram programas e projetos do governo.

- 2.2.4 *Relatórios de execução e 2.2.5 Relatórios de Revisão*

Antes estes indicadores faziam parte de um único indicador (*Relatórios de Execução e Revisão*). Dado o volume de informações a serem avaliadas, optou-se, para uma avaliação mais detalhada, por desmembrá-lo em dois indicadores.

- 2.4.6 *Atendimento online*

Foi adequado para considerar também os sites de redes sociais como meios para atendimento aos cidadãos.

Apresentado o instrumento metodológico para a análise do nível de transparência das contas públicas do governo brasileiro em face aos Estados Unidos e Reino Unido, bem como os aspectos levados em consideração para a construção dos parâmetros que permitiram tal comparação e o detalhamento dos indicadores, serão

apresentados, no próximo capítulo desta tese, os resultados obtidos a partir da aplicação do instrumento metodológico aos websites analisados.

CAPÍTULO 3 – AVALIANDO A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM PORTAIS GOVERNAMENTAIS

3.1 Resultados – Análise

A análise do Brasil aconteceu no dia 02/05/2016 e teve duração de 5 horas, 59 minutos e 20 segundos. A análise dos Estados Unidos aconteceu em três encontros: 01, 02 e 03/03/2016, totalizando 5 horas e 42 minutos. A navegação do Reino Unido aconteceu em 01 e 04 de abril de 2016 e teve duração de 6 horas e 14 minutos. As datas não foram aleatórias. Analisamos a transparência das contas públicas e para isso as informações financeiro-orçamentárias são fundamentais. Estas informações têm prazos para serem divulgadas e a divulgação é determinada pelo ciclo orçamentário do país²⁰⁸.

Assim, optamos por realizar a coleta de dados nos portais pelo menos quinze dias após o prazo que o Executivo tem para entregar a proposta de orçamento ao Congresso, como uma maneira de tentar garantir a disponibilidade, nos portais, dos documentos a serem analisados, de analisar as informações financeiro-orçamentárias a partir de documentos recentes, e ainda, para que a análise dos países acontecesse no mesmo período de acordo com os ciclos orçamentários de cada um dos três. No caso do Brasil²⁰⁹ e dos Estados Unidos²¹⁰, o presidente deve entregar a proposta de orçamento

²⁰⁸Não é nosso objetivo aqui discorrer sobre os ciclos orçamentários, apenas justificar o período em que aconteceu a coleta de dados para a análise. Para tanto, é pertinente entender que na maioria dos países o processo de orçamento é dividido em quatro etapas – (1) formulação do orçamento pelo Executivo; (2) aprovação do orçamento pelo legislativo; (3) execução do orçamento; e (4) fiscalização do orçamento, quando as contas são auditadas e revisadas pelo legislativo – Para mais informações sobre os ciclos orçamentários, ver: <http://www.internationalbudget.org/why-budget-work/engaging-stakeholders/>. Acesso em 09 de setembro de 2016.

²⁰⁹Mais especificamente no caso do Brasil, o ciclo orçamentário se inicia com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que deve ser aprovado pelo congresso até dezembro de cada ano. Assim, a 1ª etapa do processo consiste na elaboração da proposta orçamentária, que deve ser feita pelo poder Executivo; a 2ª etapa é a discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional; a 3ª etapa está na execução orçamentária (órgãos setoriais); enquanto a 4ª etapa se caracteriza pelo controle e avaliação da execução orçamentária (feita pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União). A LDO deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, que acontece em 22/12, o que significa que a LDO deve ser encaminhada até 15/4, como aconteceu este ano. Para mais detalhes sobre o orçamento do governo federal brasileiro, ver: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat-2015/mp_ofat-2015_web.pdf. Acesso em 09 de setembro de 2016.

²¹⁰O processo orçamentário nos Estados Unidos se inicia na primeira segunda-feira de fevereiro (este ano, 01/02/2016), quando o presidente submete o orçamento ao congresso. O ano fiscal termina no último dia de setembro. Para mais detalhes sobre o processo orçamentário do governo federal norte-americano, ver: <http://budget.house.gov/budgetprocess/budgettimetable.htm>. Acesso em 09 de setembro de 2016

ao Congresso Nacional, enquanto no caso do Reino Unido, o Ministro das Finanças entrega a proposta de orçamento na Câmara dos Comuns (*House of Commons*)²¹¹.

Por envolver critérios qualitativos, foi necessário que a avaliação dos portais fosse feita por mais de um codificador²¹². Sendo assim, a avaliação dos portais dos três países analisados foi feita por esta pesquisadora e pela pesquisadora Maria Dominguez (UFBA). Em todas as ocasiões as pesquisadoras reuniram-se presencialmente e apreciaram cada item. Além disso, a navegação foi gravada (em vídeo) por meio do programa *Quicktime*. A nota de cada indicador foi atribuída por construção de consenso.

Conforme explicamos no capítulo anterior, a presente análise não se concentrou apenas em um único *website*. Partimos do portal oficial do país em questão e, quando a informação não era encontrada nas páginas primárias, secundárias, terciárias, ou eram necessários mais de quatro cliques, recorremos aos outros portais oficiais dos governos centrais dos países analisados, como o Portal da Transparência brasileiro, o portal da Casa Branca norte-americano e o portal de dados do Reino Unido, de modo que foram avaliados também os links disponíveis dentro do site oficial de cada governo em páginas secundárias e terciárias. O limite foi o domínio: preocupamo-nos em limitar a navegação aos portais (e links para portais) do próprio governo, ou seja, se a informação estivesse disponível, mas em um *website* cujo domínio não fosse governamental, esta informação não deveria ser analisada²¹³.

Ainda sobre a navegação, serviços, agenda, orçamentos, disposição da informação (dentre outros aspectos observados de acordo com as categorias de análise) são, dificilmente, encontrados em um único portal. Consideramos que o importante é observar se a informação está ao alcance do cidadão, mesmo que, para acessá-la, seja necessário recorrer a ferramentas de busca (o que fizemos, quando foi necessário, mediante buscas por palavras-chave pré-estabelecidas no instrumento metodológico).

Pudemos observar que, ao passo que o Brasil dispõe de um portal para a divulgação das contas públicas (receitas e despesas) - o *Portal da Transparência*,

²¹¹O processo orçamentário do Reino Unido começa entre março e abril (este ano o Ministro das Finanças entregou a proposta de orçamento em 18/03/2016). Para mais detalhes sobre o processo orçamentário do Reino Unido, ver: <http://www.parliament.uk/about/how/occasions/budget/#jump-link-0>. Acesso em 09 de setembro de 2016.

²¹²Este procedimento, denominado *Intercoder reliability*, visa garantir a confiabilidade do objeto que está sendo medido. Trata-se da medição realizada por dois codificadores (pesquisadores) para garantir a consistência da avaliação. Para mais informações sobre este procedimento, ver: <http://iralab.unt.edu/intercoder-reliability>. Acesso em 09 de setembro de 2016.

²¹³Neste aspecto, o portal do Reino Unido apresenta uma característica interessante: há a preocupação em sinalizar ao internauta quando ele está prestes a sair do portal do governo.

elaborado para facilitar o acesso às informações que devem, por lei, estar disponíveis -, no âmbito internacional a preocupação é oferecer aos cidadãos portais de *dados*, que cumpram os princípios do governo aberto e os requisitos estabelecidos para iniciativas deste tipo (*Open Government Initiative* e *Open Government Partnership*). As informações sobre as contas públicas, então, foram encontradas tanto nos portais destinados a estes propósitos quanto nos principais portais destes países²¹⁴.

A avaliação dos indicadores revelou que o nível de transparência de todos os países pode ser considerado avançado. Além disso, não houve diferença significativa entre eles (como mostra a tabela abaixo)²¹⁵.

Tabela 1: Resultado da eTransparência por país

País	Eficácia Digital	Transparência Digital	Conceito Global
Brasil	1.01	4.86	3.899 (97,47%)
Estados Unidos	1.09	4.64	3.752 (93,8%)
Reino Unido	1.09	4.89	3.939 (98,47%)

Destacaremos, por meio da comparação entre os três países, os aspectos que receberam notas *diferentes*, já que a maioria dos indicadores recebeu a mesma nota entre os três países. No entanto, antes disso chamaremos a atenção para algumas características observadas em cada um dos países analisados.

²¹⁴Nos apêndices 1, 2 e 3 estão disponíveis os links em que se encontram as informações analisadas nos três países.

²¹⁵Para se chegar ao conceito global, as notas das duas dimensões são multiplicadas pelos seus respectivos pesos, em seguida soma-se as duas e divide-se por 10, chegando assim à nota final (conceito global) de cada país.

3.1.1 Brasil

Figura 9: Portal *brasil.gov.br*

The screenshot shows the homepage of the Portal Brasil website. The header is green with the text 'Portal Brasil' in yellow. Navigation links include 'Participe', 'Acesso à informação', 'Legislação', and 'Canais'. A search bar is located on the right. The main content area features a large video player with a play button, titled 'Temer anuncia novas ações de gestão para a melhoria da saúde pública'. Below this, there are two news articles: 'Doação de sangue terá triagem clínica para o zika' and 'Multivacinação de crianças e adolescentes começa no dia 19'. The left sidebar contains a menu with categories like 'Assuntos', 'Centrais de Conteúdos', and 'Aplicativos'.

Fonte: www.brasil.gov.br

O Conceito Global do Brasil foi **3.899** (ou 97,87%), o que significa que a transparência do país é avançada. A colocação do Brasil foi entre o Reino Unido, que recebeu nota máxima (Conceito Global **3.939** ou 98,47%) e os Estados Unidos, que ocupa o terceiro lugar com Conceito Global **3.752** (ou 93,8%).

O que mais chama a atenção no caso do Brasil é que a informação é mais dissipada, dispersa. É comum a mesma informação estar disponível de diferentes maneiras, em diferentes páginas ou *links*, o que pode denotar, quando comparamos com os outros dois países, falta de planejamento e organização (administrativa), ou que os diferentes setores da administração não dialogam. Nos portais dos Estados Unidos e Reino Unido isso não acontece: quando se busca por determinada informação, o caminho a ser percorrido é mais previsível (ambos os países dispõem de índices A a Z),

e a informação está organizada da mesma maneira, não há a mesma informação em diferentes páginas ou links, pois as informações e páginas são convergentes, mesmo quando se chega a ela por caminhos diferentes.

Alguns exemplos de informações dispersas são: (1) o link para organismo de controle brasileiro (CGU), que está disponível no Portal da Transparência e não no site principal do país, enquanto as agências reguladoras são encontradas apenas através das notícias do Portal Brasil; (2) as informações que permitem que o cidadão identifique autoridades e entre em contato (indicador 2.1.2), tampouco não estão disponíveis diretamente através do brasil.gov.br. O acesso se dá pelas páginas dos ministérios e secretarias. O exemplo mais significativo, no entanto, é o das informações financeiro-orçamentárias, que dizem respeito essencialmente à transparência fiscal. As informações desta categoria receberam (assim como nos outros países) nota máxima em todos os aspectos analisados. Todas as informações sobre orçamento podem ser encontradas no mesmo endereço (ver figura abaixo), o Portal Orçamento Federal²¹⁶, o portal é completo e bem estruturado, mas não está disponível no portal principal, foi encontrado pelas palavras-chave e pelo portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Figura 10: Portal Orçamento Federal

The screenshot shows the homepage of the Portal Orçamento Federal. At the top, there is a navigation bar with links for 'Participe', 'Acesso à informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below this is a secondary navigation bar with links like 'Ir para o conteúdo', 'Ir para o menu', 'Acessibilidade', and 'Mapa do Portal'. The main header area features the logo 'Orçamento Federal' and the tagline 'Compromisso com o cidadão'. A search bar is located on the right side of the header. Below the header is a navigation menu with categories such as 'Institucional', 'Orçamentos Anuais', 'Informações Orçamentárias', 'Educação Orçamentária', 'Orçamento Cidadão', 'Esplanada Sustentável', 'Biblioteca', and 'Legislação'. The main content area is divided into several sections. On the left, there is a 'Banners' section with links to 'SIOP', 'MTO 2017', 'SIOP Legis', 'Execução Orçamentária', 'Estatísticas Fiscais', and 'Cadastro de Ações'. In the center, there is a large banner for 'PLDO 2017' (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias) featuring a target icon, a percentage sign, and a magnifying glass. On the right, there is a calendar for September 2016 and links for 'Galeria de Imagem' and 'Video Institucional'.

Fonte: <http://www.orcamentofederal.gov.br>

²¹⁶Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br> Acesso em: 14 de setembro de 2016.

As informações são completas, detalhadas e postas de maneira inteligível. Além disso, encontrar todas as informações sobre orçamento em um único site é positivo, mas o fato de o site não ser encontrado facilmente dificulta a busca. Este aspecto merece atenção por acontecer com frequência ao longo da avaliação do Brasil, em que as informações são de alta qualidade e sempre bem avaliadas, o que mostra preocupação com clareza e inteligibilidade - um exemplo são as propostas de orçamento do Executivo (indicador 2.2.2), que estão disponíveis tanto por ações quanto por ministérios, enquanto nas informações sobre execução orçamentária (indicador 2.2.4) há relatórios mensais sobre o PAC, um dos principais programas do governo federal -. Por outro lado, o percurso para se chegar até estas informações, no entanto, não é o mais óbvio nem autoexplicativo, como se dá nos portais dos Estados Unidos e Reino Unido, em que as informações estão, em sua maioria, nas páginas primárias ou secundárias e há índice de A à Z para facilitar a busca.

O Brasil apresenta também aspectos positivos, que justificam o conceito global deste país. Destacamos o fácil acesso a todas as informações relacionadas aos programas do governo: os links para as páginas de todos os programas estão em “serviços”, na página principal, separados por área. Um exemplo são as informações detalhadas sobre o Pronatec²¹⁷ (o que é, metas, previsões, orçamentos, etc.). Destacamos também, embora menos importante para o nosso propósito, as ouvidorias: nelas, primeiro o cidadão especifica se deseja fazer uma reclamação, sugestão, crítica, etc., e em seguida especifica para qual órgão quer direcionar sua demanda, sobre qual órgão quer falar e o assunto. É possível, por exemplo, fazer uma denúncia à CGU sobre o Ministério do Planejamento em relação à orçamentos, e assim por diante.

No portal de dados brasileiro²¹⁸ são diversos os dados financeiro-orçamentários à disposição dos cidadãos para consulta personalizada, como por exemplo os dados do orçamento, os dados da saúde²¹⁹ e do programa Brasil sem Miséria²²⁰. É possível escolher os dados que se quer cruzar e fazer o cruzamento no próprio site. Observou-se, no entanto, que há alguns dados (como “Indicadores do governo”) que estão atualizados apenas até 2010, ou seja, deixaram de ser atualizados no início do governo Dilma

²¹⁷Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>. Acesso em: 14 de setembro de 2016.

²¹⁸Disponível em: <http://dados.gov.br>. Acesso em: 14 de setembro de 2016.

²¹⁹Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/search?organization=ministerio-da-saude-ms>. Acesso em 14 de setembro de 2016.

²²⁰Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/orcamento-federal/resource/cff3e66d-f713-43c3-b639-a8cbe9ad5a0f>. Acesso em 14 de setembro de 2016.

Rousseff. É possível ainda, mediante a ferramenta “Dados em destaque”, pesquisar os dados por grupos (como: governo e política; transporte e trânsito; habitação e saneamento, etc.), por organizações (ministérios, tribunais), etiquetas (palavras-chave) e formatos.

É preciso chamar a atenção ao item Agenda Pública (indicador 2.4.2). Neste aspecto, o Brasil se destaca em relação aos outros países analisados: o Portal do Planalto divulga não apenas os eventos anteriores e do dia na agenda da presidente, como também a agenda futura, dos eventos que irão ocorrer nos próximos dias, o que não acontece nos outros dois países²²¹. Nos Estados Unidos, é divulgada a agenda do dia e no Reino Unido não se divulga a agenda do Primeiro Ministro (único motivo para este país não ter recebido nota máxima no conceito global de transparência).

Por fim, no âmbito da transparência, o uso de aplicativos mostrou ser uma tendência no caso do Brasil. Podemos, aqui, citar como exemplo o aplicativo “Rastros da Lei” sobre as legislações brasileiras. Por meio dele, os cidadãos podem consultar e acompanhar projetos de leis federais até sua ratificação ou arquivamento. O aplicativo informa todos os dados de tramitação disponíveis nos diferentes sites legislativos em uma única plataforma: relaciona os dados publicados no site das duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado), informando ao usuário onde o projeto está sendo avaliado, por quem o projeto já foi aprovado ou reprovado e se foi vetado integralmente ou parcialmente pelo presidente da República.

²²¹O motivo que faz com que os outros países não divulguem a agenda futura do presidente e do primeiro-ministro apontado aqui é especulativo e versa sobre a segurança destes chefes de Estado. A segurança, como apontamos no capítulo um, é um dos motivos que justifica o segredo.

Quadro 12: Avaliação do Brasil

Avaliação dos Portais Nacionais

País: Brasil

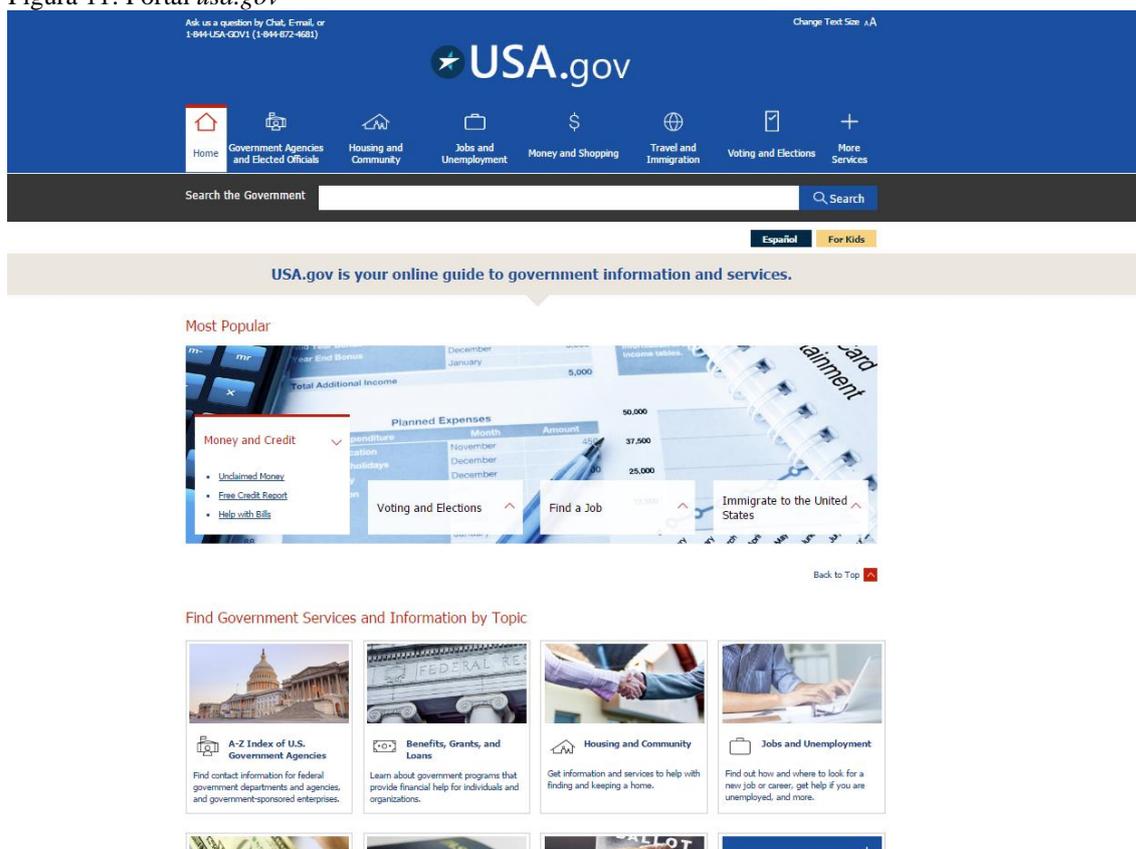
Endereço Eletrônico (URL): www.brasil.gov.br; <http://portaldatransparencia.gov.br/>

RESULTADO	NOTA FINAL			
	3,899	Transparência Avançada		
DIMENSÕES DE ANÁLISE	Dimensão I - Eficácia Digital		1,0	
	Dimensão II - Transparência Digital		4,9	
INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA	
DIMENSÃO I - EFICÁCIA DIGITAL	1.1 Acessibilidade			
1.1.1 Interface Lógica	0,4	4	1,60	
1.1.2 Interface Gráfica	0,112	4	0,45	
1.1.3 Alternativa para Plataformas Móveis	0,112	4	0,45	
1.1.4 Conformidade com normas de acesso de portadores de necessidades especiais	0,112	4	0,45	
1.1.5 Alternativa para outros idiomas	0,112	0	0,00	
1.1.6 Instrumentos para o acompanhamento das atualizações do site (feed, newsletter)	0,112	4	0,45	
Nota final da categoria de análise		0,6		
INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA	
1.2 Hiperlinks (Links para)				
1.2.1 Link para Organismos de controle	0,112	4	0,45	
1.2.2 Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	0,112	4	0,45	
Nota final da categoria de análise		0,4		
Nota Final da Dimensão II		1,01		
INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA	
DIMENSÃO II - TRANSPARÊNCIA DIGITAL	2.1 Habilitação do cidadão para compreensão de informação fiscal			
2.1.1 Educação para o controle social	0,163	4	0,65	
2.1.2 Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	0,441	4	1,76	
2.1.3 Conselhos Nacionais	0,163	4	0,65	
2.1.4 Ouvidoria	0,163	4	0,65	
2.1.5 Informações sobre os meios de participação	0,441	4	1,76	
2.1.6 Informações sobre o funcionamento do governo	0,441	4	1,76	
2.1.7 Legislação do governo	0,441	4	1,76	
2.1.8 Programas e Projetos do governo	0,163	4	0,65	
Nota final da categoria de análise		1,21		
INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA	
2.2 Informações financeiro-orçamentárias				
2.2.1 Declaração Pré-orçamentária	0,441	4	1,76	
2.2.2 Proposta de orçamento do executivo	0,441	4	1,76	
2.2.3 Orçamento promulgado	0,441	4	1,76	
2.2.4 Relatórios de execução	0,441	4	1,76	
2.2.5 Relatórios de revisão	0,441	4	1,76	
2.2.6 Abertura de dados financeiro-orçamentários	0,441	4	1,76	
2.2.7 Orçamento cidadão	0,441	4	1,76	
Nota final da categoria de análise		1,76		
INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA	
2.3 Informações administrativas (processos internos)				
2.3.1 Folha de Pagamento (detalhamento atualizado)	0,441	3	1,32	
2.3.2 Licitações	0,441	4	1,76	
2.3.3 Ações e decisões governamentais	0,163	4	0,65	
2.3.4 Abertura de dados da administração	0,163	4	0,65	
Nota final da categoria de análise		1,10		
INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA	
2.4 Instrumentos de acompanhamento e interação				
2.4.1 Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	0,441	4	1,76	
2.4.2 Agenda pública	0,163	4	0,65	
2.4.3 Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	0,163	4	0,65	
2.4.4 Acompanhamento das demandas	0,163	4	0,65	
2.4.5 Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	0,163	4	0,65	
2.4.6 Atendimento online	0,163	4	0,65	
2.4.7 Meios de participação	0,163	4	0,65	
2.4.8 Participação em redes sociais	0,163	4	0,65	
Nota final da categoria de análise		0,8		
Nota final da dimensão II		4,86		
REFERÊNCIAS				
RESULTADOS POSSÍVEIS	TA – Transparência Avançada	100% a 80%		
	TS – Transparência Significativa	79,9% a 60%		
	TM – Transparência Moderada	59,9% a 40%		
	TF – Transparência Fraca	39,9% a 19,9%		
	TI – Transparência Insuficiente	Abaixo de 19,9%		

Fonte: Autora

3.1.2 EUA

Figura 11: Portal *usa.gov*



Fonte: www.usa.gov

Os Estados Unidos foram o terceiro país do *ranking* e sua transparência também foi considerada avançada. Para analisá-lo, consideramos como principal portal o *usa.gov*, seguido do portal da Casa Branca. Em alguns aspectos, o portal norte-americano vai além do que é solicitado nos indicadores, um exemplo é a opção de navegação para crianças, outro, é tornar disponíveis as respostas dadas às perguntas já feitas através das Perguntas Frequentes, como no departamento de agricultura, o que facilita a busca por informações.

Segundo o próprio portal, trata-se mais de um portal de serviços do que propriamente um portal para transparência. Mas a avaliação mostra que o portal não se limita à entrega e prestação de serviços, é sobretudo um guia para o cidadão encontrar informações sobre o governo. O portal da Casa Branca também concentra muitas das informações analisadas aqui. É por meio dele que se tem acesso ao *data.gov*, destinado aos dados abertos e também voltado para transparência das contas norte-americanas.

A ferramenta “governo de A a Z” já mencionada aqui facilita o acesso aos órgãos de controle, a todas as agências, aos órgãos de apoio ao governo, dentre outros.

Além disso, o cidadão pode entrar em contato com estes órgãos, tirar dúvidas, comunicar-se, etc. Para encontrar Conselhos Nacionais, por exemplo, foram necessários pouquíssimos cliques a partir do index de A a Z. Além disso, a pesquisa por área através aba *Issues* da Casa Branca leva a informações sobre quaisquer áreas do governo, como, por exemplo, educação²²² ou *cibersecurity*²²³.

Ao navegar pelo usa.gov deparamo-nos constantemente com um questionário (simples e dicotômico) sobre a navegação, perguntando ao internauta se aquela página lhe ajudou, o que mostra interesse do governo em ouvir o cidadão para futuros aprimoramentos do portal, além de possibilitar que avalie os serviços do governo.

Assim como no Brasil, os Estados Unidos também concentram em um só endereço todas as informações relativas aos orçamentos. No caso americanos, no entanto, a página *Office of management and budget*²²⁴ se encontra na página principal da Casa Branca, é mais fácil de ser localizada que a página brasileira com o mesmo propósito. Também é possível acessar o orçamento por área²²⁵ (ver figura abaixo) e os arquivos estão disponíveis em vários formatos. Há ainda a versão interativa do orçamento, mais dinâmica e atraente ao cidadão.

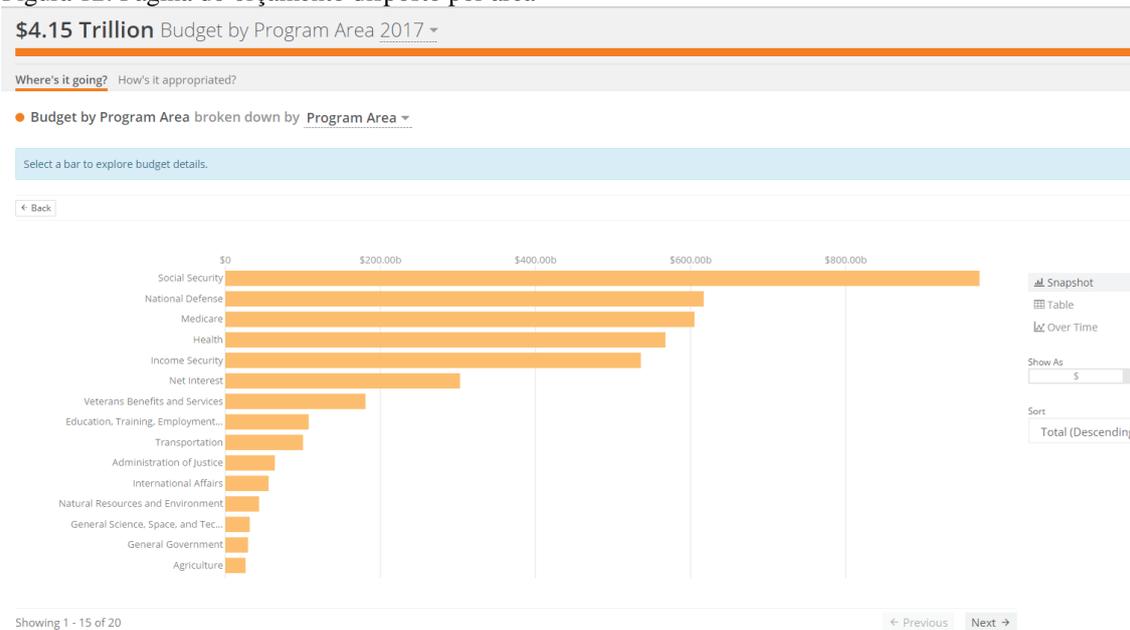
²²²Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/issues/education/k-12> Acesso em 14 de setembro de 2016.

²²³Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/issues/education/k-12> Acesso em 14 de setembro de 2016.

²²⁴ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb> Acesso em 14 de setembro de 2016.

²²⁵ Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Appendix> Acesso em 15 de setembro de 2016.

Figura 12: Página do orçamento disposto por área



Fonte: https://budget2017.whitehouse.gov/#!/year/2017/revenue/0/function_title

Em instrumentos para acompanhamento das políticas públicas, é possível acompanhar com precisão em que etapa do processo os programas do governo se encontram, como por exemplo, no combate ao Ebola, em que há uma seção “*where we stand*” (“onde estamos”)²²⁶, que mostra o que o governo tem feito, as formas de o cidadão colaborar, etc.

Outro destaque é a ferramenta “*participate*”, no portal da Casa Branca: em “ferramentas que você pode usar”²²⁷ há uma compilação de iniciativas que auxiliam o cidadão sobre finanças pessoais, como calcular quanto vai custar a universidade do filho, dentre outros aspectos. Em “*participate*” também está a iniciativa de petições “*We the people*”²²⁸ e *regulations.gov*²²⁹, cuja proposta é escutar os cidadãos para os processos de tomadas de decisão.

²²⁶Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/ebola-response#section-where-we-stand> Acesso em 15 de setembro de 2016.

²²⁷Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/tools>. Acesso em 15 de setembro de 2016.

²²⁸Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/petitions> Acesso em 15 de setembro de 2016.

²²⁹Disponível em: <http://www.regulations.gov/#!home> Acesso em 15 de setembro de 2016.

Quadro 13: Avaliação dos Estados Unidos

Avaliação dos Portais Nacionais

País: USA

Endereço Eletrônico (URL): www.usa.gov; <https://www.whitehouse.gov/>

RESULTADO	NOTA FINAL			
	3,752	Transparência Avançada		
DIMENSÕES DE ANÁLISE	Dimensão I - Eficácia Digital		1,1	
	Dimensão II - Transparência Digital		4,6	
DIMENSÃO I - EFICÁCIA DIGITAL	INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA
	1.1 Acessibilidade			
	1.1.1 Interface Lógica	0,4	4	1,60
	1.1.2 Interface Gráfica	0,112	4	0,45
	1.1.3 Alternativa para Plataformas Móveis	0,112	4	0,45
	1.1.4 Conformidade com normas de acesso de portadores de necessidades especiais	0,112	4	0,45
	1.1.5 Alternativa para outros idiomas	0,112	4	0,45
	1.1.6 Instrumentos para o acompanhamento das atualizações do site (feed, newsletter)	0,112	4	0,45
	Nota final da categoria de análise		0,6	
	1.2 Hiperlinks (Links para)			
	1.2.1 Link para Organismos de controle	0,112	4	0,45
	1.2.2 Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	0,112	4	0,45
	Nota final da categoria de análise		0,4	
	Nota Final da Dimensão II		1,09	
DIMENSÃO II - TRANSPARÊNCIA DIGITAL	INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA
	2.1 Habilitação do cidadão para compreensão de informação fiscal			
	2.1.1 Educação para o controle social	0,163	4	0,65
	2.1.2 Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	0,441	4	1,76
	2.1.3 Conselhos Nacionais	0,163	4	0,65
	2.1.4 Ouvidoria	0,163	4	0,65
	2.1.5 Informações sobre os meios de participação	0,441	4	1,76
	2.1.6 Informações sobre o funcionamento do governo	0,441	4	1,76
	2.1.7 Legislação do governo	0,441	4	1,76
	2.1.8 Programas e Projetos do governo	0,163	4	0,65
	Nota final da categoria de análise		1,21	
	2.2 Informações financeiro-orçamentárias			
	2.2.1 Declaração Pré-orçamentária	0,441	4	1,76
	2.2.2 Proposta de orçamento do executivo	0,441	4	1,76
	2.2.3 Orçamento promulgado	0,441	4	1,76
	2.2.4 Relatórios de execução	0,441	4	1,76
	2.2.5 Relatórios de revisão	0,441	4	1,76
	2.2.6 Abertura de dados financeiro-orçamentários	0,441	4	1,76
	2.2.7 Orçamento cidadão	0,441	4	1,76
	Nota final da categoria de análise		1,76	
	2.3 Informações administrativas (processos internos)			
	2.3.1 Folha de Pagamento (detalhamento atualizado)	0,441	3	1,32
	2.3.2 Licitações	0,441	2	0,88
	2.3.3 Ações e decisões governamentais	0,163	4	0,65
	2.3.4 Abertura de dados da administração	0,163	4	0,65
	Nota final da categoria de análise		0,88	
	2.4 Instrumentos de acompanhamento e interação			
	2.4.1 Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	0,441	4	1,76
	2.4.2 Agenda pública	0,163	4	0,65
	2.4.3 Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	0,163	4	0,65
	2.4.4 Acompanhamento das demandas	0,163	4	0,65
	2.4.5 Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	0,163	4	0,65
	2.4.6 Atendimento online	0,163	4	0,65
	2.4.7 Meios de participação	0,163	4	0,65
	2.4.8 Participação em redes sociais	0,163	4	0,65
	Nota final da categoria de análise		0,8	
	Nota final da dimensão II		4,64	
RESULTADOS POSSÍVEIS	REFERÊNCIAS			
	TA – Transparência Avançada	100% a 80%		
	TS – Transparência Significativa	79,9% a 60%		
	TM – Transparência Moderada	59,9% a 40%		
	TF – Transparência Fraca	39,9% a 19,9%		
	TI – Transparência Insuficiente	Abaixo de 19,9%		

Fonte: Autora

3.1.3 Reino Unido

Figura 13: Portal *gov.uk*

The screenshot shows the GOV.UK homepage. At the top, there is a search bar and a navigation menu. Below the search bar, there are several categories of services listed in a grid. To the right, there is a 'Popular on GOV.UK' section with links to 'Universal Jobmatch job search', 'Renew vehicle tax', 'Log in to student finance', 'Book your theory test', and 'Employment and Support Allowance'. Below the grid, there are statistics: '25 Ministerial departments' and '374 Other agencies and public bodies'. To the right of these statistics, there is text explaining that the websites of all government departments and many other agencies and public bodies have been merged into GOV.UK. Below this text, there are three images: a man and a woman talking, a document titled 'Counterpart Driving Licence', and a house with a tree.

Welcome to GOV.UK
The best place to find government services and information
Simpler, clearer, faster

Search GOV.UK

Popular on GOV.UK
[Universal Jobmatch job search](#)
[Renew vehicle tax](#)
[Log in to student finance](#)
[Book your theory test](#)
[Employment and Support Allowance](#)

Benefits
Includes tax credits, eligibility and appeals

Disabled people
Includes carers, your rights, benefits and the Equality Act

Money and tax
Includes debt and Self Assessment

Births, deaths, marriages and care
Parenting, civil partnerships, divorce and Lasting Power of Attorney

Driving and transport
Includes vehicle tax, MOT and driving licences

Passports, travel and living abroad
Includes renewing passports and travel advice by country

Business and self-employed
Tools and guidance for businesses

Education and learning
Includes student loans, admissions and apprenticeships

Visas and immigration
Visas, asylum and sponsorship

Childcare and parenting
Includes giving birth, fostering, adopting, benefits for children, childcare and schools

Employing people
Includes pay, contracts and hiring

Working, jobs and pensions
Includes holidays and finding a job

Citizenship and living in the UK
Voting, community participation, life in the UK, international projects

Environment and countryside
Includes flooding, recycling and wildlife

Crime, justice and the law
Legal processes, courts and the police

Housing and local services
Owning or renting and council services

25
Ministerial departments

374
Other agencies and public bodies

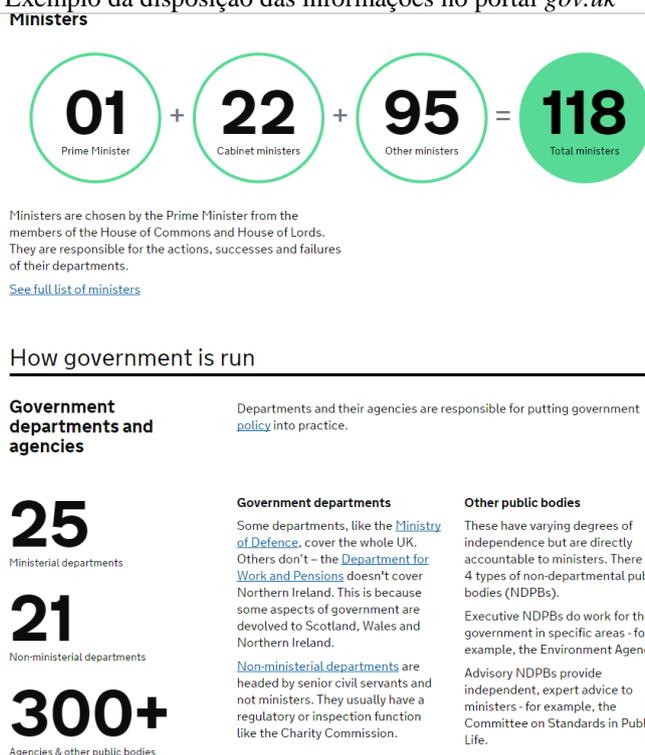
The websites of all [government departments](#) and many other agencies and public bodies have been merged into GOV.UK.

Here you can see all [policies](#), [announcements](#), [publications](#), [statistics](#) and [consultations](#).

Find out [how government services are performing](#) and how satisfied users are.

Fonte: <https://www.gov.uk/>

Para a análise do Reino Unido, consideramos como principal portal o *gov.uk*, seguido do portal de dados britânico, o data.gov.uk. Neste país, o que chama a atenção é o modo objetivo de se expor as informações, encontradas mais facilmente que nos portais do Brasil e Estados Unidos. O portal é prático e as informações, além de dispostas claramente, são acompanhadas de elementos gráficos que visam facilitar a navegação. Um exemplo é o modo como está disposto o funcionamento do governo (ver figura abaixo). Ao clicar no que se deseja saber, tem-se as informações detalhadas sobre cada item (no caso do exemplo abaixo, os ministérios). Outro aspecto observado é a setorização. O portal é organizado por setores, tudo é dividido e previsível, o que facilita a busca por informações e serviços.

Figura 14: Exemplo da disposição das informações no portal *gov.uk*

Fonte: <https://www.gov.uk/government/how-government-works>

Em todas as páginas (ministérios, agências, etc.) há os perfis dos representantes (em “*our ministers*”) e ícones que direcionam para as redes sociais dos perfis. Na primeira página estão listados (em “*policies*”) todas as políticas e programas do governo²³⁰ (indicador 2.1.8), que também podem ser encontrados por tópicos. Há ainda a opção de obter informações sobre cada departamento através dos mais variados documentos²³¹ (estudos de casos, notícias, discursos, dados estatísticos, documentos, registros, dentre outros).

Sobre as informações financeiro-orçamentárias, o orçamento atualizado fica disponível na página principal do portal, o que mostra que o governo sabe a importância de tornar estas informações disponíveis: a importância que a transparência pública tem para o país está refletida no modo como o portal foi pensado e projetado. As informações sobre o orçamento são organizadas por tópicos, como os pressupostos para desenvolver o orçamento, os níveis de dívida, as previsões de gastos e as alocações indicativas entre os setores do governo. Há detalhes pormenorizados sobre como o

²³⁰Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/built-environment-professional-education-project-updates> Acesso em 15 de setembro de 2016

²³¹Disponível em: <https://www.gov.uk/government/policies/2012-olympic-and-paralympic-legacy>. Acesso em 15 de setembro de 2016

dinheiro será gasto, o orçamento ainda está detalhado em tabelas e por setor²³² e muitos dados estão disponíveis em formato aberto. O orçamento cidadão²³³, versão didática e simplificada do orçamento e intitulado “*algumas das coisas que anunciamos*”, aparece no portal antes mesmo que o próprio orçamento, que pode ser baixado por partes ou completo.

O *gov.uk* dispõe de uma página destinada exclusivamente a aplicativos²³⁴, são 404 aplicativos sobre informações de interesse geral, serviços públicos, transparência, dados, dentre outros aspectos relacionados à administração pública central. No que diz respeito à participação, a análise mostrou que o principal meio de participação (indicador 2.1.5) do Reino Unido é a consulta pública. As consultas são oferecidas na página principal e por agências²³⁵ (como a organização é por setor, as consultas, obedecendo esta lógica, são também por setor, por agências), há informações sobre o balanço das consultas e petições abertas e já encerradas.

Ainda na página principal, há diversas informações e métricas sobre como os serviços do governo são avaliados pelos usuários (indicador 2.4.3). Há, inclusive, o número de serviços prestados por departamento²³⁶. Além disso, ao longo da navegação podemos verificar a publicação de respostas às solicitações feitas através da *Freedom of Information* britânica (indicador 2.4.5)²³⁷.

É possível acompanhar *online* as sessões do parlamento, as tomadas de decisões, acompanhar as ordens do dia, etc. No entanto, embora haja muitas informações inclusive sobre o Primeiro Ministro²³⁸ (pronunciamentos, anúncios, publicações), sua agenda, como já destacamos anteriormente, não está disponível.

²³²Há, inclusive, toda a descrição da sessão do dia em que o orçamento foi entregue pelo primeiro ministro. Disponível em: <http://www.parliament.uk/business/news/2016/january/lords-housing-bill/>. Acesso em 15 de setembro de 2016.

²³³Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/budget-2016-some-of-the-things-weve-announced>. Acesso em 15 de setembro de 2016.

²³⁴Disponível em: <https://data.gov.uk/apps>. Acesso em 15 de setembro de 2016.

²³⁵Exemplos de consultas públicas disponíveis no portal do Reino Unido em: <https://www.gov.uk/government/get-involved#engage-with-government>; <https://www.gov.uk/government/consultations/the-renewable-heat-incentive-a-reformed-and-refocused-scheme>. Acessados em 15 de setembro de 2016.

²³⁶Disponível em: <https://www.gov.uk/performance/services> Acesso em 15 de setembro de 2016. Outro exemplo é o <https://www.gov.uk/performance/dft-amend-driving-licence-details>. Acesso em 15 de setembro de 2016.

²³⁷Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/513269/For_publishing_FOI_0641-15.pdf. Acesso em 15 de setembro de 2016.

²³⁸Disponível em: <https://www.gov.uk/government/people/david-cameron> Acesso em 15 de setembro de 2016.

Quadro 14: Avaliação Reino Unido

Avaliação dos Portais Nacionais

País: Reino Unido

Endereço Eletrônico (URL): www.gov.uk; https://data.gov.uk

RESULTADO	<u>NOTA FINAL</u>	Transparência Avançada		
DIMENSÕES DE ANÁLISE	Dimensão I - Eficácia Digital	1,1		
	Dimensão II - Transparência Digital	4,9		
DIMENSÃO I - EFICÁCIA DIGITAL	INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA
	1.1 Acessibilidade			
	1.1.1 Interface Lógica	0,4	4	1,60
	1.1.2 Interface Gráfica	0,112	4	0,45
	1.1.3 Alternativa para Plataformas Móveis	0,112	4	0,45
	1.1.4 Conformidade com normas de acesso de portadores de necessidades especiais	0,112	4	0,45
	1.1.5 Alternativa para outros idiomas	0,112	4	0,45
	1.1.6 Instrumentos para o acompanhamento das atualizações do site (feed, newsletter)	0,112	4	0,45
	Nota final da categoria de análise		0,6	
	1.2 Hiperlinks (Links para)			
	1.2.1 Link para Organismos de controle	0,112	4	0,45
	1.2.2 Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	0,112	4	0,45
	Nota final da categoria de análise		0,4	
	Nota Final da Dimensão II			1,09
DIMENSÃO II - TRANSPARÊNCIA DIGITAL	INDICADORES	PESO	CONCEITO	NOTA OBTIDA
	2.1 Habilitação do cidadão para compreensão de informação fiscal			
	2.1.1 Educação para o controle social	0,163	4	0,65
	2.1.2 Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	0,441	4	1,76
	2.1.3 Conselhos Nacionais	0,163	4	0,65
	2.1.4 Ouvidoria	0,163	4	0,65
	2.1.5 Informações sobre os meios de participação	0,441	4	1,76
	2.1.6 Informações sobre o funcionamento do governo	0,441	4	1,76
	2.1.7 Legislação do governo	0,441	4	1,76
	2.1.8 Programas e Projetos do governo	0,163	4	0,65
	Nota final da categoria de análise		1,21	
	2.2 Informações financeiro-orçamentárias			
	2.2.1 Declaração Pré-orçamentária	0,441	4	1,76
	2.2.2 Proposta de orçamento do executivo	0,441	4	1,76
	2.2.3 Orçamento promulgado	0,441	4	1,76
	2.2.4 Relatórios de execução	0,441	4	1,76
	2.2.5 Relatórios de revisão	0,441	4	1,76
	2.2.6 Abertura de dados financeiro-orçamentários	0,441	4	1,76
	2.2.7 Orçamento cidadão	0,441	4	1,76
	Nota final da categoria de análise		1,76	
	2.3 Informações administrativas (processos internos)			
	2.3.1 Folha de Pagamento (detalhamento atualizado)	0,441	4	1,76
	2.3.2 Licitações	0,441	4	1,76
	2.3.3 Ações e decisões governamentais	0,163	4	0,65
	2.3.4 Abertura de dados da administração	0,163	4	0,65
	Nota final da categoria de análise		1,21	
	2.4 Instrumentos de acompanhamento e interação			
	2.4.1 Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	0,441	4	1,76
	2.4.2 Agenda pública	0,163	0	0,00
	2.4.3 Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	0,163	4	0,65
	2.4.4 Acompanhamento das demandas	0,163	4	0,65
	2.4.5 Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	0,163	4	0,65
	2.4.6 Atendimento online	0,163	4	0,65
	2.4.7 Meios de participação	0,163	4	0,65
	2.4.8 Participação em redes sociais	0,163	4	0,65
	Nota final da categoria de análise		0,7	
	Nota final da dimensão II			4,89
RESULTADOS POSSÍVEIS	REFERÊNCIAS			
	TA – Transparência Avançada	100% a 80%		
	TS – Transparência Significativa	79,9% a 60%		
	TM – Transparência Moderada	59,9% a 40%		
	TF – Transparência Fraca	39,9% a 19,9%		
	TI – Transparência Insuficiente	Abaixo de 19,9%		

Fonte: Autora

3.1.4 Comparando as avaliações dos portais

Embora o objetivo deste trabalho seja avaliar a transparência ativa, e não passiva, enviamos perguntas para os três portais para testar o indicador “acompanhamento de demandas” (2.4.4). Tal acompanhamento deve seguir os prazos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação, no caso do Brasil, e pela *Freedom of Information Act*, no caso dos Estados Unidos e Reino Unido, ou seja, por haver estas leis, os governos são obrigados a responder às informações solicitadas, responder no prazo estabelecido, e justificar os casos em que não pode dar a resposta. Foi observado o mesmo padrão nos três países: solicitações respondidas integralmente e dentro do prazo legal estabelecido, com destaque para os Estados Unidos, que responderam a demanda no mesmo dia do envio²³⁹.

Brasil, Estados Unidos e Reino Unido têm a transparência considerada avançada, de acordo com os padrões estabelecidos no instrumento metodológico aqui proposto para a avaliação dos portais. A maioria dos indicadores recebeu nota máxima nos três países, por isso a tabela abaixo chama a atenção aos indicadores que não obtiveram pontuação máxima e os compara, na tentativa de, através dos aspectos observados ao longo das navegações, apontar para as possíveis causas destes resultados.

Tabela 2: Comparação, por país, de indicadores que receberam notas diferentes

Indicador	Pontuação Brasil	Pontuação Reino Unido	Pontuação Estados Unidos
Alternativa para outros idiomas	Não localizado (0)	Localizado (4)	Localizado (4)
Folha de pagamento	Bom (3)	Muito bom (4)	Bom (3)
Licitações	Muito bom (4)	Muito bom (4)	Regular (2)
Agenda pública	Localizado (4)	Não localizado (0)	Localizado (4)

Fonte: Autora

²³⁹Para testar o Acompanhamento de demandas do governo Brasileiro, foi feito um pedido através do e-Sic (em 28/06/2016). No mesmo dia, recebemos um e-mail informando que a solicitação já estava em andamento e os prazos estabelecidos pela LAI (ver anexo 2). Após três dias (01/07/2016), recebemos um e-mail com instruções para o acompanhamento da demanda (ver anexo 3). A solicitação foi respondida após 13 dias, com aviso, por e-mail para acessar a resposta através do site (ver anexo 4). No caso dos Estados Unidos, assim que enviamos a pergunta (em 01/03/2016), recebemos um e-mail da equipe do *usa.gov* informando que a solicitação foi recebida e encaminhada ao órgão competente (ver anexo 5). No mesmo dia em que enviamos a pergunta, recebemos, por e-mail, a resposta completa (ver anexo 6). Após três dias (04/03/2016), recebemos um e-mail com um link para avaliarmos a nossa experiência no *usa.gov* (ver anexo 7). Para testar este indicador no Reino Unido, no mesmo dia em que enviamos a pergunta (03/04/2016) recebemos um e-mail (ver anexo 8) confirmando o recebimento da solicitação (copiada). Ainda neste mesmo dia, recebemos um e-mail informando que a solicitação já havia sido encaminhada e em breve seria respondida (ver anexo 9). Após 16 dias (em 19/04/2016), a solicitação foi respondida (ver anexo 10).

No Brasil, dois indicadores fizeram com que o país não obtivesse pontuação máxima: não há alternativas para outros idiomas (nos Estados Unidos o usuário pode navegar em espanhol e no Reino Unido em galês além do inglês), e não foram encontrados todos os conceitos referentes à folha de pagamento, pois o Portal da Transparência brasileiro deixou de publicar a folha de pagamento de funcionários inativos (como aposentados). A informação dispersa, observada ao longo da avaliação do portal do Brasil, não refletiu nas notas atribuídas aos indicadores, mas é um aspecto que deve ser considerado.

A folha de pagamentos também não obteve nota máxima nos Estados Unidos. Embora seja possível acessar os salários dos servidores por cargo, não são divulgadas as informações dos pagamentos aos prestadores de serviço, o que fez com que este indicador fosse avaliado como *bom*. Enquanto Brasil e Estados Unidos não obtiveram nota máxima sobre folhas de pagamento, o Reino Unido, em contrapartida, vai além e publica até as respostas às requisições relacionadas aos salários de funcionários públicos feitas através da FOI²⁴⁰, além de planilhas em formatos abertos com estes dados (como .cvs por exemplo). Conforme observamos ao longo da descrição dos resultados, as informações são setorizadas, disponíveis a partir dos respectivos departamentos, e com a folha de pagamentos não é diferente.

Ainda sobre a avaliação dos Estados Unidos, houve um indicador classificado como regular, referente às licitações: o longo percurso para se chegar às licitações, somado ao fato de que não há informações sobre as licitações abertas e em andamento prejudicaram o desempenho do indicador. Já no Brasil, a título de comparação, além de haver dois percursos para se chegar às licitações (pelo Portal da Transparência ou pelo Ministério do Planejamento), há, em todos os ministérios, informações sobre suas respectivas licitações (desde 2005). Já no Reino Unido explicações sobre como participar de processos licitatórios são encontradas facilmente.

Por fim, no que tange à comparação, entre os países, dos aspectos que não receberam nota máxima, cabe ressaltar, como já o fizemos, a não divulgação da agenda pública do Primeiro Ministro do Reino Unido. Enquanto nos Estados Unidos todas as atividades (já concluídas) do presidente estão disponíveis *online*, no Brasil é possível saber também o que o chefe do Executivo fará, por exemplo, no dia seguinte.

²⁴⁰Disponível

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/505251/0637-15_29_October_2015.pdf. Acesso em 15 de setembro de 2016.

De maneira geral, a análise nos permitiu observar que a concepção dos portais, ou seja, o modo como cada país, em seu portal oficial, apresenta e lida com a informação, varia – fator observado também durante as avaliações exploratórias realizadas ao longo da pesquisa de doutoramento. Um exemplo é a importância que os Estados Unidos dão à concepção histórica, que é mais valorizada que no portal brasileiro. Há documentos disponíveis referentes, inclusive, ao século XVIII. Ao passo que no Brasil há muita informação, mas as informações, embora disponíveis, estão dispersas, de modo que é preciso, por vezes, dedicar mais tempo para encontrar o que se procura.

No que tange às legislações do governo, o *usa.gov* apresenta publicações abrangentes e em vários formatos, inclusive com a opção de leitura em espanhol, enquanto o *gov.uk* informa até o consumo de energia de cada departamento do governo, além de todos os pronunciamentos de ministros e sessões *online* do parlamento, o que reflete o entendimento da publicidade como princípio naquele país.

Ainda comparando o modo como a informação é disposta nos portais dos países analisados, notamos que nos EUA e no Reino Unido as informações são segmentadas por áreas (exemplo: saúde, educação, finanças, etc.) e departamentos, respectivamente. Esta característica não é observada no portal do Brasil que, embora ofereça informações com alto nível de qualidade, não as dispõe de modo sistematizado como fazem os outros dois países (com destaque ao Reino Unido). Os conceitos sempre ficaram, ao longo da avaliação, no limiar entre *bom* e *muito bom*, mas por considerarmos informações de páginas terciárias e, além disso, a possibilidade de quatro cliques para se obter a informação, os conceitos, ao final, foram classificados como *muito bom*.

O objetivo, nesta etapa de descrição dos resultados, foi apresentar uma análise qualitativa a partir da descrição dos indicadores avaliados e das observações realizadas ao longo das navegações nos referidos portais. Além disso, buscamos apontar, por meio de comparação, as diferenças entre os três países. O que se pode aferir após esta avaliação é que, no que diz respeito à eTransparência, cada país prioriza diferentes aspectos nos projetos dos seus respectivos portais. Considerando estes aspectos, a revisão bibliográfica realizada no primeiro capítulo desta tese aponta para alguns fatores contextuais que podem, de certa maneira, estar relacionados a estas diferenças e, por vezes, auxiliar na compreensão do que é prioridade em cada país e porquê.

Sendo assim, na etapa seguinte desta tese, quando os resultados aqui analisados serão discutidos, buscaremos lançar luz sobre alguns destes fatores contextuais -

apontados pela revisão de literatura - relacionados ao desempenho e às diferenças entre os países por entendermos que tais aspectos podem elucidar porquê e como os países foram assim avaliados.

3.2 Discussão dos resultados

A principal questão que versa sobre esta pesquisa é “qual o nível de transparência das contas públicas do Brasil quando comparado aos Estados Unidos e Reino Unido”. Encontramos, mediante a aplicação do modelo metodológico proposto, que o nível de transparência do Brasil em relação a estes dois países, de acordo com o conceito global e a escala de pontuação aqui propostos, é o mesmo: *transparência avançada*. Mais do que isso, o nível de transparência do Brasil está entre o Reino Unido e os Estados Unidos. Isso significa dizer que o que é entregue, para os cidadãos, por meio das plataformas digitais (portais analisados) - informações de maneira clara, compreensível, inteligível e acessível aos cidadãos, etc. - é suficiente para que se produza transparência sobre o governo, ou melhor, produz, sobre os governos, uma transparência considerada avançada.

A presente análise revelou que os portais dos governos centrais de Reino Unido, Brasil e Estados Unidos fornecem informações e serviços com condições técnicas e suficientes para habilitar o cidadão na compreensão da informação, oferecem informações financeiro-orçamentárias e administrativas (processos internos) e dispõem de instrumentos de acompanhamento e interação com o cidadão, dentre os outros requisitos amparados pelo instrumento metodológico que avaliou estes países. Por meio dos portais (conteúdo, eficácia técnica, disposição da informação) é possível lançar luz sobre estes governos, seus atos, suas tomadas de decisão, trâmites, dentre outros aspectos que, juntos, tornam transparentes as contas públicas destes três países, submetendo-as ao escrutínio dos cidadãos.

Como a proposta desta pesquisa é realizar um estudo de caso, dado seu principal objetivo e dados os aspectos qualitativos que devem ser analisados para que o trabalho consiga cumpri-los, avaliar a transparência brasileira a partir da comparação com outras experiências implicou atribuir pesos a conceitos, medir indicadores na tentativa de demonstrar como os governos estão empregando o digital para produzir transparência sobre si mesmos. No entanto, ao se tentar mensurar fatores que juntos podem evidenciar o nível de transparência dos países analisados por meio do que é oferecido em seus

websites, é preciso reconhecer que medir tais aspectos qualitativamente (como por meio da elaboração de índices que sugerem pontuações) é uma tarefa difícil²⁴¹ (LOURENÇO, 2015; MICHENER, 2015b).

Há, para além do *online* e dos aspectos discriminados no instrumento metodológico, fatores que, como vimos ao longo da revisão de literatura, podem interferir no modo como o governo opta por oferecer as informações, tornar-se mais aberto e transparente aos cidadãos. Em outras palavras, por meio do instrumento metodológico aqui proposto e dos aspectos testados e analisados, vimos que os três países cumprem os requisitos necessários para atingirem o patamar de transparência avançada, mas vimos também que o fazem cada um ao seu modo, há peculiaridades e aspectos observados nos portais que transcendem aquilo que se pode mensurar, aspectos relacionados aos contextos aos quais estes países estão inseridos, fatores para além do digital e das evidências empíricas, que podem, por vezes, explicar não apenas o nível de transparência dos países analisados, mas os aspectos que são priorizados pelos projetos de eTransparência adotados por estes países e foram observados ao longo das navegações - são os chamados *fatores contextuais* (YIN, 2013).

Estes fatores contextuais são reconhecidos pela literatura e estão presentes em pesquisas que tentam explicar os motivos que fazem com que países, municípios ou estados sejam mais ou menos transparentes. Alguns autores chamam de *requisitos* para a transparência, que versam, por exemplo, sobre os aparatos legais - existência de Leis de Acesso à Informação ou outros estatutos legais (MICHENER; WORTHY, 2015) -, enquanto outros atribuem a incidência de mais e melhor transparência ao desenho institucional, considerando quais são as instituições existentes nos países em questão para dar conta da demanda por transparência e garanti-la (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014), além dos estudos que associam a transparência ao regime político do país, tipo de democracia (WEHNER; DE RENZIO, 2013), cultura política (BAUHR; GRIMES,

²⁴¹Para tanto, Meijer, Hart e Worthy (2015) consideram que cada país deve ser avaliado por instrumentos específicos elaborados para a avaliação daquele país, já que os países têm suas peculiaridades e isso faz com que a transparência seja construída em contextos distintos (políticos, institucionais, culturais), priorizando diferentes aspectos. Por conseguinte, os impactos da transparência nestes diferentes ambientes também serão os mais diversos (GRIMMELIKHUIJSEN; PORUMBESCU, 2013; HONG, 2013; MEIJER; HART; WORTHY, 2015). Nesta pesquisa, a elaboração do instrumento metodológico considerou não apenas aspectos previstos nas leis brasileiras como também aqueles mensurados por organismos internacionais, como o *Open Budget Index* para medir a transparência orçamentária em diversos países, de modo que não avaliamos apenas os aspectos previstos legalmente. Além disso, avaliamos os portais dos Estados Unidos e Reino Unido diversas vezes, tanto por meio de análises exploratórias quanto de avaliações pré-testes para adequar o instrumento aos aspectos destes países, de modo a torná-lo mais abrangente e justo.

2014), burocracia administrativa (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007; PIOTROWSKI, 2010; WONG; WELCH, 2004) ou, ainda, relacionam o grau de transparência de determinada instituição, cidade, estado ou país a indicadores sociais, políticos e econômicos²⁴² (AMORIM, 2012; CRUZ et al., 2012) e ao uso das tecnologias de comunicação e informação para a produção da transparência, que compreende basicamente os aspectos tecnológicos relacionados ao uso da internet²⁴³ (JAEGER; BERTOT, 2010; MEIJER, 2009).

Aqui, dentre os fatores contextuais que podem explicar o nível de transparência de cada um dos três países, podemos chamar a atenção para a existência de leis e regulações sobre a obrigação da disposição da informação aos cidadãos, o próprio regime político dos países estudados – supõe-se que países democráticos são mais abertos e transparentes que aqueles autocráticos - e o comprometimento dos países com organismos, acordos e cooperações internacionais que têm como objetivo estimular o compromisso com a transparência pública, como é o caso do *Open Government Partnership*. Além destes, há fatores como a burocracia administrativa e o hábito dos funcionários públicos em dificultar o acesso dos cidadãos às informações, que podem explicar aspectos observados ao longo da navegação, como os longos percursos para se chegar à informação, no caso do Brasil.

3.2.1 Contexto brasileiro: aspectos que podem explicar a transparência avançada

Leis e regulações

²⁴²O cruzamento do nível de transparência com variáveis sociais (como inclusão digital, Índice de Desenvolvimento Humano, analfabetismo, população), políticas (como regime político, ideologia partidária) e econômicas (PIB per capita) não é um fator contextual, mas pode ser mensurado (inclusive por meio do instrumento metodológico aqui proposto). Nesta tese, não o fizemos pois precisaríamos de um maior número de países para que as correlações encontradas fossem significativas. Há estudos que realizaram estes cruzamentos e mostraram haver correlação entre o nível da transparência e indicadores sociais, políticos e econômicos. Para maiores detalhes desta análise em países, ver (RELLY; SABHARWAL, 2009), que mostraram que países classificados como mais transparentes apresentaram níveis significativamente mais elevados de leis de acesso a informações, infraestrutura de telecomunicações, *eGovernment*, imprensa livre, e níveis de renda que os países com baixos níveis de transparência. Ver também (WEHNER; DE RENZIO, 2013), que constataram que a associação entre o PIB per capita e a transparência fiscal é positiva e altamente significativa; a nível municipal (cidades brasileiras), ver (AMORIM, 2012) e (CRUZ et al., 2012).

²⁴³Alguns autores ponderam que as novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) são desafiadas pelas tradições históricas e culturas burocráticas de determinados países e instituições. São as diferenças destes valores que implicarão em diferentes usos da tecnologia por órgãos do Estado de diferentes países (MEIJER, 2013; WELCH, 2012).

Sobre as leis brasileiras que versam sobre transparência pública ou as leis de acesso à informação de maneira geral, temos a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101), da Lei da Transparência (Lei Complementar 131) e da Lei de Acesso à Informação. Embora recentes, com tempo de vigência curto quando comparado com os outros dois países, a LAI brasileira, proposta em 2011 e elaborada para atender aos requisitos exigidos pela Parceria para Governo Aberto (OGP), e a “Lei da Transparência”, datada de 2009, são consideradas mais robustas que leis de outros países produzidas com os mesmos propósitos. Segundo Alves (2013), a LAI brasileira, é, em muitos aspectos, mais avançada que a FOIA norte-americana²⁴⁴, aprovada pelo congresso e assinada em 1966. É, segundo Harlow (2013), tida como uma das melhores e mais compreensíveis leis existentes no mundo²⁴⁵.

O teor destas obrigações positivas, bem como aquilo que deve ser classificado como secreto, tende a variar de país para país, o que também pode ser visto como um sinal da influência da cultura política tanto na oferta de dados e informações (PAPALOI; GOUSCOS, 2013), quanto naquilo que a administração pública, que detém o poder discricionário, prioriza de fato. Geralmente, as regulações sobre transparência alcançam as informações essenciais sobre o funcionamento, as políticas, as oportunidades de participação pública e o modo de pedir informações. Trata-se, como vimos ao longo da revisão de literatura, de um reconhecido e eficaz meio de melhorar o acesso à informação sob o controle dos órgãos públicos (MENDEL, 2009).

No caso do Brasil, os compromissos do país com a transparência estão claros. Como indicam Alves e Heller (2013), até recentemente, o Brasil fornecia informações

²⁴⁴Vimos, no capítulo 1, que as iniciativas norte-americanas para a transparência não se limitaram a promulgação da FOIA. A *Open Government Initiative* assinada pelo presidente Barack Obama não apenas tornou o governo norte-americano mais proativo no provimento de informações às pessoas (mais de 20 agências, em 2010, já tinham implementado a FOIA e *websites* como o *data.gov* para tornar as informações mais acessíveis), como foi um grande incentivo para que outros países se sentissem motivados a promulgar leis de transparência (SILVA, 2010). As propostas de Obama para a transparência, no entanto, requerem tempo e esforço por parte do governo (COGLIANESE, 2009). Embora a administração Obama, desde o início do seu mandato, tenha priorizado a transparência, grande parte das iniciativas é de dados abertos, as chamadas (*big*) *data-driven transparency* (BIRCHALL, 2015). Estes meta-dados muitas vezes não são facilmente compreendidos pelos cidadãos, que podem ter dificuldades de gerar cruzamentos e fazer interpretações (LOURENÇO, 2015). Além disso, estudiosos da área têm criticado a redução do orçamento destinado a eTransparência (que, em 2011, passou de 34 para oito milhões de dólares) com receio de que o corte prejudique as políticas de transparência e abertura previstas pela administração Obama.

²⁴⁵O Reino Unido, por sua vez, apresenta preocupações com questões sobre gastos públicos há muito mais tempo: a Magna Carta, assinada em 1215 pelo então rei inglês João sem Terra, além de prever a garantia de plenos direitos aos “homens livres” da Inglaterra (homens de posse e membros da nobreza), por parte do rei, previa também limitar os gastos da corte. Para mais detalhes ver: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/06/1641271-a-genese-do-imperio-da-lei---800-anos-da-magna-carta.shtml>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

orçamentárias altamente detalhadas mesmo não tendo legislações que garantissem o acesso à informação²⁴⁶, o que contrasta com as descobertas de Pina, Torres e Acerete (2007), talvez pela pesquisa ter sido realizada em 2007, época em que os países só publicavam informações obrigadas por lei, nada além. De lá para cá, houve muitas mudanças.

Os avanços do Executivo Federal para tornar as informações públicas mais acessíveis foram significativos. Nos últimos 10 anos o país fortaleceu constituiu uma sólida estrutura de transparência ativa, consolidou mecanismos de participação social, e reagiu rápido e com eficiência às demandas criadas pela Lei de Acesso a Informação. Os órgãos mantêm páginas de transparência, SICs, páginas de acesso à informação; contribuem com compromissos para a OGP e realizam conferências para discutir temas caros à sociedade (NEVES, 2013, p. 17).

Além dos aspectos ressaltados por Neves (2013), como a participação ativa no OGP e a criação dos Portais da Transparência, que trazem informações refinadas sobre os gastos do governo (ALVES; HELLER, 2013)²⁴⁷, é preciso chamar a atenção ao bom funcionamento da LAI no âmbito federal, conforme apontam tanto relatórios e trabalhos que avaliam a LAI brasileira (MICHENER, 2015a; MICHENER; WORTHY, 2015; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), quanto o simples teste que fizemos para esta tese a partir do envio de uma solicitação. Rodrigues (2013), por exemplo, mostra que durante os primeiros 18 meses em que a lei estava em vigor, dos 124,394 pedidos de informação que foram apresentados no nível federal Executivo (não incluindo o Judiciário e Legislativo), 96% foram respondidos, sendo 80% respondidos de forma positiva. O autor ressalta ainda que apenas 10% dos pedidos foram negados, sendo que

²⁴⁶Alves e Heller (2013) apontam que a qualidade e disponibilidade das informações orçamentárias têm sido historicamente altas no governo federal brasileiro. Os autores lembram que desde a época do Estado Novo, nos anos de 1930, quando o então presidente Getúlio Vargas criou o DASP (Departamento de Administração e Serviços Públicos), documentos orçamentários mais elaborados já estavam disponíveis para cidadãos e jornalistas. No entanto, passados os anos e com o período do regime militar brasileiro (1964-84), houve um retrocesso, caracterizado, segundo os autores, pela burocracia, pela “bagunça” fiscal e pela falta de controle financeiro em todos os níveis do governo.

²⁴⁷Estes autores dizem que o mais importante é que a legislação doméstica atual, sobretudo através da Lei da Transparência (Lei Complementar 131, de 2009), agora expande a disseminação da informação pública orçamentária para muito além do desenvolvimento do processo orçamentário, exigindo que os governos federal, estaduais e municipais divulguem *online* informações e dados desagregados sobre as receitas e despesas públicas logo após a sua execução. Nos Portais da Transparência, os Executivos devem divulgar receitas diárias, a execução do orçamento por categoria e por item, e documentação para cada despesa individual, incluindo informações sobre beneficiários e serviços prestados. Dizem ainda que o governo federal está mais adiantado no fornecimento das informações, que acontece em suas múltiplas plataformas, enquanto os governos estaduais e municipais ainda estão se adaptando para cumprir os requisitos estabelecidos legalmente. Isso é endossado pelo ranking de transparência (dos estados e do governo federal) feito pelo Contas Abertas (o “Índice de Transparência”), em que o governo federal recebeu a maior nota.

uma das principais razões para não atender aos pedidos da lei foi “uma desculpa vaga feita por muitas agências federais: as solicitações não estavam descritas claramente, e por isso seria necessário muito trabalho para localizar o que estava sendo exigido” (RODRIGUES, 2013, p. 17).

É preciso ponderar, no entanto, que embora estejam claros os compromissos do governo brasileiro com a transparência, ainda há muito a ser feito. No âmbito municipal, a lei ainda não está regulamentada em todos os municípios com população acima de 100 mil habitantes²⁴⁸ (MORAIS et al., 2015). Além disso, alguns estudos apontam para falhas no cumprimento da LAI quando se avalia sua aplicabilidade em diferentes órgãos da administração pública (ALVES; HELLER, 2013), que podem estar relacionadas ao contexto e cultura da organização e aos legados administrativos, fatores que fazem com que o desempenho da lei (sobretudo a capacidade de resposta) varie entre órgãos, esferas do governo e até tipos similares de instituições. Este aspecto não foi observado apenas no Brasil (MICHENER; WORTHY, 2015; PIOTROWSKI, 2010; WELCH, 2012), como em diversos outros países, e recai sobre as ponderações de Rodrigues (2013) feitas acima.

O argumento utilizado pelos funcionários públicos – que “as solicitações não estavam descritas claramente” – no intuito de dificultar o acesso à informação (como apontou RODRIGUES, 2013) mostra o despreparo de setores da administração pública em lidar com este novo cenário, em que a transparência ocupa cada vez mais o lugar ora ocupado pela opacidade e pelo segredo. Aqui, referimo-nos à postura dos funcionários e órgãos da administração pública ante a transparência passiva: quando a informação é solicitada e o solicitante tem o direito de obter uma resposta, proveniente dos órgãos públicos ou seus responsáveis, à demanda que foi feita. Mas observamos também, ao longo da navegação para a avaliação da transparência do governo brasileiro, que estes mesmos aspectos – burocracia administrativa e cultura política – se fazem presentes no modo como o governo brasileiro entrega, através das plataformas digitais, o que temos chamado aqui de transparência ativa, ou seja, aquela oriunda da informação que já está presente nos portais, haja vista que deparamo-nos com informações dispersas e, muitas

²⁴⁸Um levantamento de dados realizado pela Controladoria Geral da União, entre fevereiro e março de 2015, apontou que, “em todo o país, apenas 36% dos municípios com população acima de 100 mil habitantes possui a Lei de Acesso à Informação regulamentada” (MORAIS et al., 2015, p. 87). Além disso, há inclusive ações judiciais para que prefeituras e câmaras sejam obrigadas a cumprir a lei. Disponível em; http://oglobo.globo.com/brasil/prefeituras-camaras-nao-cumprem-regras-de-transparencia-diz-estudo-18674993?utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=compartilhar. Acesso em 06 de outubro de 2016.

vezes, com a necessidade de se percorrer longos caminhos para se chegar a informação desejada. Retomaremos a este aspecto em seguida.

As iniciativas digitais de transparência, seja por meio de leis de acesso ou também, no caso do Brasil, mediante a Lei da Transparência, que prevê a divulgação de informações em *websites* em tempo real (transparência ativa), impõem sérios custos políticos aos agentes públicos e, sobretudo, aos atores políticos. Os agentes do Estado precisam se acostumar com o fato de que eles agora estão visíveis e, portanto, vulneráveis ao monitoramento e escrutínio público, precisam compreender que os cidadãos têm prerrogativas e direitos legais de saberem o que se passa no âmbito estatal, solicitar informações e receber respostas. O comportamento de funcionários públicos que, em alguns casos, tentam dificultar a obtenção da informação só será modificado por meio de mais vigilância por parte dos cidadãos, de constrangimento (MICHENER; WORTHY, 2015), ou seja, somente mediante vigilância e monitoramento dos cidadãos é que os funcionários públicos podem modificar seus comportamentos, se acostumar com a necessária transparência sobre suas ações, ações governamentais, tomadas de decisões, etc.

Embora as leis de acesso sejam, por muitos, consideradas o cerne dos regimes de transparência (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012; ROBERTS, 2006), a legislação sozinha não é suficiente: há outros aspectos relevantes para a transparência democrática que transcendem as obrigações legais (FUNG, 2013). As instituições do governo também devem ser fortes o suficiente para implementar e cumprir as leis, que devem ser supervisionadas e seu não cumprimento deve resultar em constrangimentos e aplicações de sanções: “(...) jornalistas e cidadãos devem compreender a importância dessas leis e aproveitá-las, usá-las regularmente²⁴⁹ para acompanhar e assegurar a sua transparência e o funcionamento do governo e dos órgãos públicos” (HARLOW, 2013, p. 8). Em suma, as leis que garantem o direito de acesso à informação são apenas um dos vários aspectos que requer uma democracia consolidada, e os projetos de democracia digital adotados

²⁴⁹Vimos que no Brasil, embora a quantidade de informações à disposição do público seja ampla e atualizada regularmente, até porque esta é uma exigência da Lei Complementar 131, a demanda atual da sociedade civil através da LAI é relativamente baixa (ALVES; HELLER, 2013), e muitas vezes o cidadão usa desta possibilidade legal para solicitar informações exóticas e não necessariamente relevantes, como mostra, por exemplo, um levantamento sobre os pedidos enviados para a prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1699445-lei-de-acesso-vira-canal-de-pedidos-excentricos-e-duvidas-inusitadas-em-sp.shtml>. Acesso em 06 de outubro de 2016. Sobre este aspecto, Michener e Worthy (2015) afirmam que esta não é uma peculiaridade brasileira: os pesquisadores realizaram um estudo sobre os pedidos feitos através das leis de acesso em diversos países do mundo e constataram que a maior parte dos pedidos feitos pelas FOIs é para fins privados e não políticos.

pelo governo brasileiro no âmbito da transparência pública devem ser pensados para dar conta do cumprimento deste aspecto legal, mas não apenas isso.

Entendemos aqui que regimes de transparência não estão contidos apenas em regras. Por esta razão, propusemos uma análise que não se restringisse apenas à avaliação dos aspectos legais e obrigatórios, mas que contemplassem também daqueles desejáveis, aspectos que, quando presentes, facilitam a compreensão da informação pelos cidadãos, tornando-a, por vezes, mais completa e inteligível. Além disso, e para além dos aspectos que foram mensurados através da aplicação do instrumento metodológico desenhado para esta pesquisa, dentre os fatores relacionados ao contexto ao qual projetos e iniciativas de eTransparência estão inseridos, temos que além das leis de acesso, o contexto político também pode justificar o nível de transparência avançado dos países aqui analisados.

Contexto político e desenho institucional

Pesquisas que buscam explicar os graus de transparência alcançados pelos mais diversos países, comumente associam o grau de transparência ao regime político ou ao desenho institucional dos países em questão. É o caso do *International Budget Partnership*, que em seus relatórios bianuais diz que quanto mais consolidada a democracia, maiores os níveis de transparência (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2015). Há ainda pesquisas que associam maior transparência fiscal e *accountability* a estados democráticos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014), enquanto países com baixo índice de transparência são, muitas vezes, caracterizados por regimes autocráticos (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2014; WEHNER; DE RENZIO, 2013).

Quando pensamos nesta relação a partir do cenário brasileiro, temos o desenho das instituições políticas brasileiras como um dos fatores que pode endossar a transparência avançada. Ou melhor, podemos estender este raciocínio aos três casos aqui estudados: os três países têm a democracia liberal representativa como forma de governo, embora haja diferenças entre a democracia representativa presidencialista brasileira²⁵⁰ e a norte-americana, e entre estas e a democracia constitucional

²⁵⁰O contexto brasileiro é o da redemocratização nos anos 1980 e estabilização da macroeconomia, quando foram implementadas, como vimos há pouco, as legislações que aumentavam a *accountability*, expandiam a participação e introduziam um rigoroso padrão de transparência para o setor público (ALVES; HELLER, 2013; NEVES, 2013).

parlamentarista britânica. O que se quer dizer, afinal, é que a transparência pública é um dos requisitos das democracias liberais representativas, que não apenas deve ser contemplado nos projetos de democracia digital destes países como, no caso destes três países em questão, foram implementados de maneira exitosa, a ponto de terem recebido, Brasil, Estados Unidos e Reino Unido, pontuações que os colocaram no patamar da Transparência Avançada (a partir, é claro, dos critérios desenvolvidos para esta pesquisa).

Em regimes democráticos o poder precisa ser contestado e decidido através de eleições regulares, livres e limpas. Some-se a isso o pluripartidarismo e a alternância de poder sob as regras eleitorais e tem-se, então, os aspectos democráticos comumente atrelados a mais e melhor transparência governamental (WEHNER; DE RENZIO, 2013). Nesta linha, o estudo de Wehner e de Renzio (2013) concluiu que os altos níveis de transparência fiscal não estão necessariamente relacionados ao amadurecimento democrático do país, mas ao que chamam de níveis de democracia recentes, como eleições livres e justas. Além disso, os autores observaram que Estados democráticos têm sistemas políticos mais competitivos que Estados autocráticos (pluripartidarismo, disputa acirrada pelo poder) e esta competição acaba por estimular e aumentar a transparência. Neste sentido, e na tentativa de compreender como o desenho institucional pode refletir na transparência fiscal, Alt e colegas (2006) realizaram uma pesquisa para entender como a dinâmica partidária afeta a transparência fiscal nos Estados Unidos e concluíram que quanto maior a competição política, maior a transparência fiscal, ou seja, há uma associação positiva entre estas variáveis.

Quando falamos em projetos e iniciativas de eTransparência, referimo-nos a projetos de democracia pensados para suprir déficits, para suplementar deficiências ou reforçar aspectos da democracia através do digital. Obviamente, cada país apresenta os déficits e aspectos a serem reforçados a partir de sua história, contexto e desenho institucional. Assim, quando pensamos no contexto brasileiro, nosso principal objeto, temos os portais da transparência e as diversas outras plataformas para a produção da transparência sobre o governo como tentativas de se corrigir aspectos inerentes ao nosso contexto, nossa história. Estamos aprendendo a lidar com a transparência, nossa cultura patrimonialista do segredo (FAORO, 2013) está, aos poucos, dando lugar à publicidade, requisito democrático básico e já muito bem estabelecido em outros contextos. O Reino Unido, por exemplo, tem a publicidade como princípio, é um país que não apenas apresenta uma transparência avançada, como tem a transparência como preceito

importante, respeitado e incutido nas práticas políticas daquele país - haja vista que o primeiro-ministro do Reino Unido dirige-se ao parlamento britânico semanalmente para dar explicações -, de modo que as iniciativas digitais a disposição dos cidadãos que visam a transparência existem como reforço a esta regra (a este aspecto da democracia liberal representativa britânica) já projetado no desenho institucional daquele país.

Aqui, partilhamos do argumento de Meijer (2013b), que defende que há uma característica que a transparência divide com outros dois valores democráticos, a *accountability* e a participação, qual seja, estes valores não apenas resultam de governos democráticos como também facilitam a governança democrática (HEALD; HOOD, 2006; ROBERTS, 2006). Nesta lógica, as iniciativas que produzem transparência não apenas podem aprimorar e tornar possível a *accountability*, como os dois juntos (transparência e *accountability*) podem melhorar o nível de democracia de determinado país, uma vez que níveis mais elevados de informação, transparência e *accountability* capacitam mais as pessoas para escolherem melhor seus representantes e punir seus administradores (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). É sobre estas ideias que as iniciativas de democracia digital devem ser projetadas.

A conclusão desta tese, de que transparência das contas públicas (ou transparência fiscal) do Brasil é avançada, condiz com o que concluíram Alves e Heller (2013), que apontam que o Executivo federal, a oposição política, os meios de comunicação e um número limitado de organizações da sociedade civil têm conseguido ganhos consideráveis ao disseminar a transparência, tanto a nível nacional como também estadual e municipal, através de iniciativas e projetos que se utilizam do digital para tornar os processos orçamentários mais abertos e, inclusive, mais participativos (ALVES; HELLER, 2013). Estes autores também reconhecem que os documentos orçamentários, como a declaração pré-orçamentária, a proposta de orçamento do Executivo, o orçamento promulgado, os relatórios de execução e de revisão, não apenas estão disponíveis nos *websites* como também são publicados no Diário Oficial da União (também *online*) durante o processo orçamentário. Além disso, o Senado e a Câmara dos Deputados (não avaliados nesta pesquisa) publicam *online* as versões atualizadas do orçamento e cada etapa do processo orçamentário, além de diversos outros documentos históricos. O governo brasileiro também produz e divulga relatórios anuais, relatórios de fim de ano, e relatórios de auditoria independentes, sendo estes últimos de extrema importância para a credibilidade de todo o processo tanto orçamentário quanto da própria transparência das contas públicas.

A transparência brasileira e suas características a partir de outros relatórios e aspectos

O desempenho do Brasil é constantemente avaliado por relatórios produzidos por instituições internacionais, como os que avaliam a performance e planos de ação dos países membros do *Open Government Partnership* (OGP)²⁵¹ e o relatório de pesquisa em *e-government* divulgado anualmente pela ONU²⁵². No âmbito da transparência orçamentária, destacamos o relatório da *International Budget Partnership* (IBP), uma organização internacional voltada à análise de orçamentos, já citada no primeiro capítulo desta tese. Os resultados do Índice de Orçamento Aberto condizem com as descobertas desta pesquisa no que tange ao elevado grau de transparência das contas públicas do governo brasileiro quando comparados aos Estados Unidos e Reino Unido.

O último relatório da *International Budget Partnership*, que analisou 102 países e foi divulgado em setembro de 2015²⁵³, mostra que no ranking global de transparência orçamentária de 2015 o Brasil tem o sexto orçamento mais transparente do mundo, com 77 pontos²⁵⁴ (de um total de 100 pontos). Além disso, mesmo em um período marcado pelos debates acerca das possíveis práticas das pedaladas fiscais que resultaram no impeachment da então presidente Dilma Rousseff, como aponta matéria do Valor²⁵⁵, o Brasil foi um dos quatro países com nota satisfatória em todos os quesitos analisados pelo IBP (juntamente com Estados Unidos, que recebeu 81 pontos, Noruega e África do Sul). O Reino Unido recebeu 75 pontos e não faz parte deste seleto grupo de países com nota satisfatória em todos os quesitos analisados por causa das notas que recebeu no quesito que avalia a ‘participação’ (nota 58), também avaliado pelo IBP, mas não avaliado nesta pesquisa. Em resumo, Brasil, Estados Unidos e Reino Unido oscilaram entre 75 e 81 no último relatório, o que mostra a equiparação no nível de transparência orçamentária dos três países. O país mais bem avaliado em 2015 foi a Nova Zelândia, com 88 pontos (de um total de 100).

²⁵¹Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/irm/irm-reports> Acesso em 07 de outubro de 2016.

²⁵²Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2016.

²⁵³Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>. Acesso em 07 de outubro de 2016.

²⁵⁴O Brasil sempre obteve notas relativamente altas, com 74% em 2006 e 2008, 71% em 2010 e 73% em 2012, quando ocupou a 12ª posição.

²⁵⁵O relatório se refere aos orçamentos de 2013 e 2014. A matéria do Valor está disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4215420/apesar-de-pedalada-brasil-tem-6-orcamento-mais-transparente-do-mundo>. Acesso em 07 de outubro de 2016.

Os três principais pilares avaliados para a elaboração do índice do IBP são transparência orçamentária, participação social e fiscalização do processo de elaboração do orçamento. Trata-se, portanto, de um relatório mais técnico e voltado a questões que se relacionam mais diretamente ao orçamento, uma vez que 61% das questões do relatório de 2012, por exemplo, avaliavam a abertura da proposta de orçamento do Executivo (PESQUISA DO ORÇAMENTO ABERTO, 2012), com algumas poucas questões sobre participação (quesito em que os três países obtiveram notas mais baixas)²⁵⁶. Nesta pesquisa, avaliamos as informações sobre o processo orçamentário (por meio dos indicadores da categoria ‘informações financeiro-orçamentárias’), mas avaliamos também outros aspectos que, juntos, buscam trazer um panorama mais completo sobre a transparência das contas públicas dos países analisados. Temos, como pano de fundo, a perspectiva da transparência das contas públicas como um requisito importante da democracia representativa brasileira, por munir o cidadão de ferramentas que o auxiliem a monitorar os gastos públicos, vigiar atores políticos e instituições e tornar-se, portanto, mais apto e capaz por meio das informações e ferramentas a ele disponíveis por iniciativas digitais deste tipo.

Em geral, as pesquisas que se debruçam sobre a avaliação da transparência governamental brasileira mostram, assim como mostrou a presente pesquisa, que o governo brasileiro oferece uma quantidade considerável de informação sobre o desenvolvimento e a execução do orçamento. E ainda que os esforços de transparência do Brasil têm aumentado substancialmente nos últimos anos (ALVES; HELLER, 2013; INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2015; MICHENER, 2015b). No entanto, estes estudos também apontam para outros aspectos importantes, que merecem atenção.

Alves e Heller (2013, p. 78) ponderam que embora significativamente avançada, a transparência do Brasil é “perturbadoramente desigual”, pois ainda que haja um vasto montante de informações disponíveis ao público, a divulgação desta informação é moldada pelos interesses e demandas dos atores envolvidos (interesses do próprio governo, da oposição, etc.), sobretudo aqueles que detém a máquina pública, o que também remete aos aspectos relacionados à burocracia administrativa e à cultura política, mencionados anteriormente. Conseguimos ter uma transparência avançada

²⁵⁶Michener (2015b) chama a atenção aos aspectos estritamente técnicos do IBP e sugere que, ao invés de se restringir a transparência orçamentária e participação, o relatório poderia avaliar, por exemplo, o quanto os países cumprem com o orçamento proposto.

apesar das *manobras orçamentárias*, tanto do Executivo quanto do Legislativo, no sentido de ofuscar determinados dados e informações (ALVES; HELLER, 2013). Nesta pesquisa, não pudemos, através da análise aqui proposta, detectar tais manobras nem as mensurar, tampouco era este o objetivo do presente trabalho. Trata-se, porém, de um argumento plausível sobretudo se considerarmos a maneira dispersa pela qual as informações são fornecidas, aspecto que temos ressaltado ao longo desta análise. Alves e Heller (2013, p. 81) vão ainda mais longe e dizem que salta aos olhos o modo como o Executivo consegue “maquiar” o orçamento.

Estas ponderações condizem também com o que afirmam, segundo Michener (2015b), pesquisadores que estudam o orçamento brasileiro. Eles constataram que os documentos orçamentais estão cheios de jargões mal-intencionados, ou seja, expressões empregadas com o intuito de confundir, ofuscar informações. Para estes estudiosos, embora as informações estejam presentes nos relatórios elas não revelam, na prática, como as instituições se comportam.

A classificação do Brasil nos rankings de transparência é intrigante se considerarmos também os outros aspectos que são frequentemente associados a transparência. Alves e Heller (2013) lembram que a maioria dos indicadores os quais o nível de transparência é associado (como indicadores socioeconômicos) renderia previsões sobre a transparência contrárias àquelas encontradas, já que o Brasil ocupa posições relativamente baixas em relação a estes indicadores (tais como PIB per capita e IDH por exemplo²⁵⁷). Os resultados da transparência fiscal brasileira, para estes autores, desafiam as explicações das ciências sociais convencionais.

Há ainda os fatores culturais e históricos, como a herança burocrática patrimonialista portuguesa e a corrupção do Estado, que não favorecem a transparência. O Índice de Percepção da Corrupção, da Transparência Internacional, classifica o Brasil em sessenta e nove no mundo (em 2009 ocupava a posição 75) na percepção de corrupção. E,

²⁵⁷Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano, o Brasil ocupa posição 75 de acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano 2015 do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf. Acesso em 08 de outubro de 2016. Já no ranking do PIB per capita, o Brasil ocupa a posição 70, de acordo com o relatório do Fundo Monetário Internacional de 2015, disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/brazil>. Acesso em 08 de outubro de 2016. Outro dado comumente associado a eTransparência é a inclusão digital, neste item, de acordo com o índice da Tufts University de 2014, o Brasil ocupa o 34º lugar e mostra rápida evolução. O Índice de Evolução Digital está disponível em: <http://fletcher.tufts.edu/eBiz/Index>. Acesso em 08 de outubro de 2016. Para maiores detalhes sobre o uso da internet no Brasil, no entanto, recomenda-se o relatório “Acesso à Internet no Brasil: Desafios os para conectar toda a população”, produzido pelo Cetic.br (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação) e lançado em março de 2016. O relatório está disponível em: http://cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf. Acesso em 08 de outubro de 2016.

embora não seja exclusivo do Brasil, a narrativa através da mídia local está longe de ser positiva, é como um bombardeio constante de escândalos de corrupção (grandes e pequenos), desvios de fundos e gastos ineficazes, que criaram uma animosidade popular tanto para a classe política quanto para os empregados do Estado (ALVES; HELLER, 2013, p. 77)²⁵⁸

Pressupõe-se que, em longo prazo, a percepção da corrupção, mencionada pelos autores, poderá influenciar na transparência no sentido de que quanto maior a percepção da corrupção, menor o nível de transparência, ou seja, corrupção e transparência fiscal serão inversamente proporcionais, já que se supõe que a visibilidade produzida sobre dados, atores e instituições inibiria ações de mau uso dos recursos públicos, de modo que, quanto maior a transparência, menor a corrupção. Antes disso, no entanto, há um momento, como agora, em que a transparência, pela sua capacidade de mostrar ações como mau uso do dinheiro público, etc., deve ser proporcional à percepção da corrupção (quanto maior a transparência, maior a percepção da corrupção). No contexto brasileiro atual a transparência não diminuiu a percepção da corrupção. O Brasil é o quarto país mais corrupto do mundo, de acordo com o Índice de Corrupção do Fórum Econômico Mundial²⁵⁹ divulgado em outubro deste ano (2016).

Além disso, o Índice de Percepções de Corrupção²⁶⁰ elaborado pela Transparência Internacional mostra que o Brasil piorou sua capacidade de combater a corrupção. O índice mede essa percepção em uma escala de 0 a 100, sendo 0 a pior percepção possível e 100, a melhor. Segundo a Transparência Internacional, aspectos como suspeitas sobre autoridades, partidos, funcionários públicos, empresas, executivos e operadores e, inclusive, a transparência pública e o acesso à informação confiável sobre o poder, têm impacto na avaliação. A lógica, portanto, é a de que quanto menos transparência pública, menor a nota. O Brasil recebeu 38 pontos, caiu sete posições no ranking²⁶¹, o que levaria a supor que o nível de transparência piorou, mas não foi o que aconteceu: ao passo que a percepção da corrupção, pelos brasileiros, piora, o nível de

²⁵⁸Tradução própria: “Cultural and historical predictors—a Portuguese patrimonial bureaucratic heritage and modern history of state corruption – do not favor transparency. Transparency International’s Corruption Perception Index ranks Brazil sixty-nine in the world (up from seventy-five in 2009) in perceived corruption. And though not unique to Brazil, the domestic narrative through the media is far from positive, as a constant bombardment of corruption scandals (both large and petty), misuse of funds, and ineffective spending has created popular animosity for both the political class and state employees?”

²⁵⁹Disponível em: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>. Acesso em 05 de outubro de 2016.

²⁶⁰Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2015> Acesso em 08 de outubro de 2016.

²⁶¹Com esta pontuação, o Brasil ocupa a 76ª posição no ranking. O Reino Unido computou 81 pontos (ocupando a 10ª posição) e os Estados Unidos computaram 76 pontos, ocupando a 16ª posição.

transparência do país aumenta, o que significa que no Brasil a transparência não diminuiu a percepção da corrupção.

A última pesquisa do Latinobarômetro²⁶² de 2016 mostrou que, para o brasileiro, a corrupção foi apontada como “o problema mais importante do país”, com 22,5%, passando questões como saúde (16,8%) e segurança pública (8,7%)²⁶³. Indicando resultados similares, na pesquisa do Datafolha que mediu, em novembro de 2015, a opinião dos brasileiros, a corrupção foi apontada isoladamente como o maior problema no Brasil, liderando o ranking e superando temas como saúde, desemprego, educação e violência²⁶⁴.

O contexto brasileiro é de constantes casos de corrupção e desvios de dinheiro público, pautados cotidianamente e repetidamente pelos meios de comunicação. Em tempos de Operação Lava Jato, a corrupção tornou-se ainda mais evidente e presente na vida cotidiana do brasileiro: houve o Mensalão, em 2005, que resultou na prisão de atores políticos relevantes ao cenário nacional, com ampla publicidade e divulgação à época; hoje, em maiores dimensões e proporções, há a Operação Lava Jato, de maior impacto na denúncia de corruptos e corruptores, que teve início em 2014 com desdobramentos de dimensões homéricas. Ainda assim, a percepção do brasileiro é a de que aqui há impunidade, as instituições não funcionam, há descrença no sistema político e, portanto, a corrupção é o maior problema nacional, como apontam as pesquisas acima mencionadas.

Se imaginarmos, como sugere Heald (2006), um cenário em que ministros, parlamentares e funcionários públicos aceitam subornos e propina, mas que a extensão da corrupção, apesar de haver rumores, não seja conhecida, a transparência será benéfica se resultar na punição dos culpados e na redução da corrupção, caso contrário, se os casos de corrupção continuarem e forem de conhecimento público, então a transparência pode levar a mais cinismo, descrença e resignação por parte dos cidadãos (BAUHR; GRIMES, 2014). No Brasil, embora tenha havido publicidade e punição no caso do Mensalão, por exemplo, a exposição e as sanções não inibiram, tampouco reduziram os casos de corrupção, haja vista a Operação Lava Jato. A percepção da

²⁶²O Latinobarômetro é um estudo de opinião pública realizado anualmente a partir de 20.000 entrevistas em 18 países da América Latina. O último relatório, intitulado “El declive de la democracia-Latinobarometro 2016”, está disponível em: file:///C:/Users/Lab1/Downloads/F00005843-Informe_LB_2016.pdf. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

²⁶³Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em 31 de janeiro de 2017.

²⁶⁴Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso em 04 de outubro de 2016.

corrupção, portanto, está atrelada aos possíveis *efeitos* da transparência, que podem causar, no cidadão, como sugerem Bauhr e Grimes (2014), tanto indignação (presenciamos, desde 2013, inúmeros protestos cuja bandeira principal era a “o fim da corrupção”), quanto a resignação²⁶⁵ (haja vista o elevado número de eleitores que optaram por se abster ou votar branco ou nulo nas últimas eleições municipais brasileiras²⁶⁶, em outubro de 2016).

O Brasil é, portanto, um país atípico, por apresentar transparência fiscal avançada mesmo com indicadores socioeconômicos e percepção da corrupção compatíveis com países com baixa transparência. Aqui, há mecanismos de transparência que funcionam, mas ainda assim a percepção pública de que há corrupção aumenta.

3.2.2 Fatores que podem esclarecer aspectos observados ao longo da navegação

Nesta análise, observamos que o governo brasileiro – e suas instituições - tem se tornado mais aberto, tem mostrado uma pré-disposição para ser transparente, o que condiz também com as evidências de Alves e Heller (2013) já consideradas aqui e aquelas encontradas por Neves (2013) e por Santos e colegas (2013). Notamos que os dados publicados pelos *websites* do governo brasileiro permitem que se avaliem contas, monitorem políticas e atores e, inclusive, que sejam descobertos escândalos, ou seja, as plataformas propiciam a entrega, mas isso acontece efetivamente quando jornalistas ou outros atores (como, por exemplo, outros órgãos da própria administração pública) interpretam o que está disponível nas plataformas, cruzam dados e informações e fazem com que as conclusões cheguem ao conhecimento do público. Um exemplo desta dinâmica é a citação abaixo, de uma matéria do jornal Folha de São Paulo.

²⁶⁵No Reino Unido, o então primeiro ministro David Cameron, que propôs reformas na transparência, como vimos no capítulo um, cita constantemente o escândalo dos gastos dos parlamentares como um exemplo de como as informações são abertas e transparentes aos cidadãos, mas para ter sido levado à tona, os jornalistas que descobriram este emblemático caso de uso indevido do dinheiro público do Reino Unido tiveram que recorrer à Câmara dos Lordes para acessar as informações requeridas pela FOI que já haviam sido negadas pelos membros do parlamento. Ou por não haver casos constantes de corrupção, ou por resignação por parte dos britânicos, Worthy (2013) lembra que as eleições gerais que aconteceram no ano seguinte ao escândalo não foram afetadas (em termos de números de eleitores) pelas notícias que recentemente haviam ido à tona (WORTHY, 2013b).

²⁶⁶Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/abstencao-no-primeiro-turno-das-eleicoes-municipais-supera-175.html>. Acesso em 09 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1819619-percentual-de-votos-nulos-brancos-e-abstencoes-aumenta-e-desperta-debate.shtml>. Acesso em 09 de outubro de 2016.

O Tribunal de Contas da União determinou a paralisação do programa de reforma agrária no país. Os auditores encontraram milhares de irregularidades. Segundo as investigações, até mortos receberam terras ou recursos do programa. A suspeita de fraude atinge quase 600 mil beneficiários, um terço do total atendido pelo Incra em todo o país. Os auditores do TCU cruzaram os dados do Incra com dados da Receita Federal, do INSS e do sistema eleitoral. E acharam entre os beneficiados da reforma agrária, que recebem terra e recursos, quase 62 mil empresários, 144 mil servidores públicos e quase 38 mil mortos e mais de mil políticos eleitos, 800 vereadores, quase 100 deputados estaduais, 69 vice-prefeitos, quatro prefeitos e um senador²⁶⁷.

Este é um exemplo tanto do bom funcionamento das instituições fiscalizadoras, como o TCU²⁶⁸, quanto de como os dados, em determinadas ocasiões, precisam ser interpretados por determinados atores para resultarem em achados interessantes e, então, levados ao conhecimento do público pelos veículos de comunicação tradicional e sites de redes sociais. Em outras palavras, no Brasil, os dados existem e produzem transparência, há tanto relatórios e informações já decifráveis ao cidadão, dispostas para serem compreensíveis facilmente e sem intermediários, quanto dados dispersos - o que foi frequentemente observado ao longo da navegação - que, embora disponíveis, precisam ser articulados entre si, o que é feito por intermediários (no caso da matéria acima, um órgão de controle).

Outro exemplo ainda mais recente da necessidade de articulação e cruzamento de dados por intermediários para a produção da transparência está nas doações para os candidatos às prefeituras e câmaras de vereadores nas eleições de 2016. Beneficiários do programa Bolsa Família e pessoas já falecidas doaram cerca de R\$ 15,97 milhões para as campanhas políticas de 2016 de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral

²⁶⁷Matéria “Fraudes causam suspensão do programa de reforma agrária”, do dia 07/04/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/04/fraudes-causam-suspensao-do-programa-de-reforma-agraria.html>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

²⁶⁸O Brasil tem três órgãos de supervisão: o Tribunal de Contas, Ministério Público e Controladoria-Geral da União, que foi extinta para dar lugar ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. A existência de instituições fiscalizadoras fortes e independentes está associada a mais e melhor transparência. Quando o país apresenta as chamadas, pela literatura internacional, Instituições Superiores de Auditoria (*Supreme Audit Institutions*) efetivas, ou seja, quando legisladores e órgãos de controle têm maior interdependência determinada constitucionalmente, verifica-se uma maior transparência fiscal. Ademais, instituições de controle independentes e fortes são requisitos para que os instrumentos de *accountability* funcionem (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). Estas instituições têm o poder de supervisionar e fiscalizar os gastos e o processo orçamentário, bem como investigar o desvio de fundos do governo e emprego inadequado dos recursos públicos. Países que são mais transparentes têm mecanismos de mais e melhor prestação de contas e, conseqüentemente, um maior nível de democracia e menos corrupção, embora neste último aspecto o Brasil tenha se mostrado um país atípico, como acabamos de pontuar. Ainda sobre o funcionamento dos órgãos de controle, no caso do Brasil, ainda não se sabe (por ter sido uma mudança recente, em maio de 2016) até que ponto a extinção da CGU e criação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em seu lugar, comprometerão a fiscalização e a interdependência, comprometendo, por conseguinte, a própria transparência.

(TSE). Os números foram levantados a partir do cruzamento de dados das prestações de contas dos candidatos no TSE com o cadastro de beneficiários de programas sociais do governo federal²⁶⁹: tanto a prestação de contas dos candidatos quanto o cadastro dos beneficiários estão disponíveis *online* em *websites* governamentais.

Esta necessidade de articulação dos dados já disponíveis não é uma realidade exclusiva do Brasil. Embora a transparência governamental seja um tema que faz parte da agenda de governo dos Estados Unidos e Reino Unido - como vimos nos compromissos e nas iniciativas propostas por Barack Obama e David Cameron - e os *websites* destes países sejam exemplos de iniciativas de eTransparência²⁷⁰, alguns estudiosos indicam que a maioria dos sites de transparência fiscal dos estados dos Estados Unidos, por exemplo, é voltada para especialistas e não para cidadãos comuns (THORNTON; THORNTON, 2013), ao passo que órgãos de controle britânico já mostraram que os dados disponíveis *online* são, muitas vezes, brutos e difíceis de interpretar (WORTHY, 2013b).

As dinâmicas e as prioridades de cada país refletem no *design* dos *websites* que são projetados para as iniciativas de transparência (THORNTON; THORNTON, 2013), daí a setorização das informações nos portais do Reino Unido, que tornam a busca pela informação mais prática, por exemplo. O provimento da informação parece depender não apenas dos aspectos legais e das prioridades da administração daqueles que detém o poder, como também da vontade destes atores (PAPALOI; GOUSCOS, 2013). Nesta mesma linha, os tipos de informação que podem ser abertos ou precisam permanecer em segredo também variam significativamente em cada país, de acordo com os modos pelos quais as questões sobre segredo e privacidade são reguladas e entendidas pelos legisladores, políticos e cidadãos.

Grimmelikhuijsen (2012) vai além e afirma que os tomadores de decisões “lapidam” as informações tornadas públicas. Este autor defende que as organizações divulgam determinadas informações e abordam determinados temas da forma que lhes é mais favorável. Meijer (2013), partilhando deste pensamento, diz que a transparência é um recurso estratégico: enquanto alguns querem ter acesso aos dados e informações,

²⁶⁹Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-ja-doaram-r-159-milhoes-para-campanhas.html>. Acesso em 05 de outubro de 2016.

²⁷⁰No âmbito da eTransparência, Estados Unidos e Reino Unido recebem ampla atenção da literatura (BIRCHALL, 2015; BRIGHT et al., 2015; LOURENÇO, 2015; PINA; TORRES; ACERETE, 2007). Como pontua Lourenço (2015), por exemplo, estes são os únicos países que avaliam seus próprios portais, o que mostra o cuidado com o provimento da informação. Trabalhos que avaliam o Reino Unido destacam o quão fácil é a busca por informações no portal deste país, que é setorizada e dividida por departamentos.

outros usam dos artifícios possíveis para escondê-los e dificultar o acesso, quando esta for a solução mais conveniente. Trata-se, portanto, de uma representação estratégica das tomadas de decisão dos governos: quando é interessante ao governo divulgar dados, como investimentos em educação, saúde, etc., os dados são divulgados e a eles é dada ampla publicidade, caso contrário, os governos oferecem os dados (por serem obrigados legalmente a o fazerem), mas não de maneira tão clara e objetiva²⁷¹.

Na prática, no que diz respeito à transparência proativa, aquela que já deve estar disponível *online*, em muitos casos o poder discricionário é daquele que possui os dados, o funcionário público. Isto significa que embora as leis estabeleçam o que deve ou não ser tornado público no que diz respeito às contas do governo, cabe ao funcionário público publicar as informações, decidir se (ou de que modo) determinada informação deve ou não ser tornada pública. Muitas vezes o funcionário resiste à publicação de determinados dados, seja por receio de que aqueles dados produzam autoexposição e o torne vulnerável, seja pelo medo de que os dados não sejam interpretados corretamente (FAIRBANKS; PLOWMAN; RAWLINS, 2007). Há ainda ocasiões em que aqueles que estão no poder (seja funcionários da administração pública ou atores políticos) tendem a considerar que a informação pública é de sua propriedade e não dos cidadãos. Nestes casos, estas pessoas hesitam em tornar os documentos disponíveis ao público (PASQUIER; VILLENEUVE, 2007).

Mais especificamente sobre o contexto brasileiro, há ainda outro tipo de resistência: o fato de as nossas Lei da Transparência e Lei de Acesso serem recentes faz com que os funcionários encarem a divulgação de informações como um acúmulo de trabalho, entendam sobretudo a LAI como mais uma tarefa a ser desenvolvida. É como se, ao responderem às solicitações feitas através da LAI, ou ao divulgarem receitas, despesas e outras informações em tempo real como prevê a Lei da Transparência, os funcionários públicos estivessem exercendo atividades para além daquelas que eles são obrigados a exercer, um trabalho extra (MORAIS et al., 2015).

Ao avaliarem a implementação da LAI em sítios eletrônicos oficiais e portais da transparência mantidos pelas prefeituras da região do Mato Grande, no estado do Rio Grande do Norte, Morais e Guerra (2015) não encontraram resultados satisfatórios, e

²⁷¹Ao avaliar a experiência americana do *data.gov*, Peled (2011) afirma que há um ciclo vicioso de falta de cooperação por parte dos departamentos: a maioria das agências adota uma postura “defensiva” ao divulgar uma quantidade mínima de dados, deixando preservados aqueles mais relevantes apenas para quando forem solicitados (PELED, 2011).

atribuem este achado à cultura política dos próprios agentes do Estado, dentre outros fatores:

Esta dificuldade pode ser explicada pela resistência dos agentes públicos em relação ao processo de mudança da cultura de sigilo para a cultura de acesso, pela prevalência da ideia de que as informações produzidas e custodiadas pelos órgãos públicos são de propriedade dos agentes públicos que as produziram. (...) as barreiras impostas pela cultura de sigilo ainda predominante no âmbito do poder público, impedem a efetiva adequação à LAI em um curto espaço de tempo (MORAIS et al., 2015, p. 101).

Em suma, há determinadas questões circunstanciais, como a burocracia administrativa e a cultura política do país ou da organização em questão que são consideradas pela literatura e apontadas como aspectos que podem explicar o modo como são oferecidas as informações. De maneira geral, podemos dizer, de acordo com esta bibliografia, que quando há demasiada burocracia administrativa no órgão que se quer analisar, instituição, departamento, etc., há, por conseguinte, dificuldade de se obter informações sobre aquele órgão, país, cidade, instituição ou departamento. Nesta linha, a burocracia estaria, portanto, atrelada à dificuldade de se obter informações.

No que se refere ao contexto brasileiro, observamos, a partir da navegação orientada aqui realizada, a dificuldade de se chegar à informação que se pretende avaliar, embora isso não tenha interferido no nível da transparência do Brasil. De acordo com Alves e Heller (2013), a dificuldade de se chegar à informação pode ser explicada pelo tamanho do setor público brasileiro, que é grande para os padrões internacionais, ou pela própria burocracia administrativa, ressaltada por autores que se debruçam sobre a relação entre transparência e burocracia administrativa em países e instituições (PIOTROWSKI, 2010; WONG; WELCH, 2004). Nesta linha, as organizações, governamentais ou não, são, por natureza, burocráticas, hierárquicas, introvertidas e pouco propensas a divulgar as informações que estão à sua disposição (PASQUIER; VILLENEUVE, 2007), o que pode, por vezes, afetar a transparência fiscal (ALT; LASSEN, 2006; WEHNER; DE RENZIO, 2013).

Há de se considerar que a transparência varia não apenas entre diferentes instituições e organizações, mas inclusive internamente, dentro da mesma organização, instituição, departamento, como resultado da cultura, do contexto, dentre outros fatores (PIOTROWSKI, 2010). Ademais, é preciso levar em conta que se as instituições são diferentes, se os países são diferentes, então há de se esperar que os regimes de

transparência destas instituições e destes países também sejam diferentes (MEIJER, 2013b), e isso não é explorado nos poucos estudos que analisam as diferenças entre a produção da transparência nos diferentes países (RUIJER; MEIJER, 2016).

A transparência governamental é construída por meio de complexas interações entre uma grande variedade de atores políticos e sociais, das rotinas organizacionais, opções tecnológicas à disposição e dos aspectos legais que, somados à cultura política e organizacional, podem influenciar as práticas da transparência. Tendo esta perspectiva em vista, na tentativa de se compreender (ou justificar) alguns aspectos observados na navegação dos portais brasileiros, podemos somar aos aspectos já mencionados aqui a própria cultura política brasileira²⁷² (entendida aqui simplesmente como os valores partilhados pela população), pois, embora ainda não se saiba muito sobre a relação específica entre o contexto institucional e cultural e os efeitos resultantes da transparência, alguns autores sugerem que estes contextos ajudam a entender as características dos diferentes tipos e regimes de transparência adotado pelos diferentes países (MEIJER; HART; WORTHY, 2015).

No caso do Reino Unido, Heald (2003) aponta que a cultura política contemporânea dos britânicos exige respostas imediatas e determinadas para todas as questões relativas ao governo, seu funcionamento, tomadas de decisão, atitudes, etc., o que inclui, inclusive, aquelas em que tais respostas não são viáveis e o segredo é justificado. A própria imprensa já opera com o propósito de desmascarar e revelar os possíveis segredos. Ou seja, os britânicos estão acostumados a muita informação, muita transparência, a cobrar explicações das autoridades e a obter respostas. Este hábito faz parte do desenho institucional da democracia daquele país, onde a transparência é um princípio enraizado (HEALD, 2003).

Já os Estados Unidos, que têm como tradição um governo descentralizado e não intervencionista, estabeleceram normas e regras justamente para assegurar a não-intervenção do Estado, limitar seus poderes e controlar seus gastos (RUIJER; MEIJER, 2016). Recentemente, a já existente cultura de abertura norte-americana foi reforçada pelo presidente Barack Obama, que a colocou como prioridade na agenda de reformas políticas propostas em seu governo.

²⁷²Embora não seja nosso objetivo aqui discorrer sobre cultura política - para maior aprofundamento ver (FAORO, 2013) -, julgamos pertinente mencionar este aspecto, já que alguns autores sugerem que a cultura política pode ajudar a compreender o nível e o tipo de transparência de determinado país ou instituição.

No Brasil, temos, como já mencionamos, uma democracia consolidada (sobretudo desde os anos 1990). As instituições são projetadas para garantir eleições livres e limpas, temos igualdade política, liberdade partidária, liberdade de opinião, direitos constituídos e assegurados. No que diz respeito a valores republicanos, no entanto, temos um problema cuja origem está na cultura patrimonialista brasileira, que explica, dentre outros elementos, a corrupção política²⁷³. No entanto, quando pensamos em meios e modos de prevenir a corrupção, o mau uso do dinheiro público, as vantagens e os atos antirrepublicanos, temos a produção da visibilidade como uma saída, um remédio. O que se quer dizer, é que embora as informações divulgadas em *websites* governamentais não assegurem a *accountability* no sentido completo do termo (que prevê a exigência de respostas e justificativas e a capacidade de se aplicar sanções), a vulnerabilidade e a possibilidade de constrangimento causadas por esta transparência (oriunda de ferramentas e iniciativas digitais produzidas pelo próprio governo) podem funcionar como antídoto aos problemas ora mencionados. Neste sentido, a transparência avançada alcançada pelo Brasil mostra que já estamos no caminho.

A cultura da transparência - ou do segredo - está enraizada em tradições históricas e relações tradicionais entre o Estado e a Sociedade, de modo que até as regras institucionais são resultado das trajetórias históricas. Os regimes de transparência são, portanto, o reflexo do contexto político, social e normativo de determinado país (RUIJER; MEIJER, 2016), e as diferenças na herança, por conseguinte, podem ser uma explicação possível para as atuais diferenças nos regimes de transparência.

No caso da presente pesquisa, embora tendo apresentado características diferentes observadas ao longo da navegação, tanto Brasil quanto Estados Unidos e Reino Unido apresentaram transparência avançada, e ao longo da presente discussão deste resultado buscamos contextualizar, trazer possíveis explicações e justificativas para estes achados a partir do que a literatura aponta como *fatores contextuais* que podem, por vezes, explicar a transparência.

²⁷³Um exemplo banal, materializado em uma matéria do jornal Folha de São Paulo de 21 de junho de 2016, cujo título é: “Marcelo [Odebrecht] também deve dizer que não considerava crime os pagamentos ilícitos que fez ao marqueteiro do PT. Para ele, os repasses via caixa dois são parte da cultura política do país e do sistema de financiamento a partidos no Brasil” (disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1783736-em-delacao-marcelo-odebrecht-admitira-elo-com-repasses-para-dilma.shtml>. Acesso em 11 de outubro de 2016), exemplifica um pouco do que se pode entender, grosso modo, sobre a cultura política brasileira.

CONCLUSÃO

A transparência pública é um requisito básico e fundamental dos regimes democráticos contemporâneos, mas não é um fim em si mesma. Para que governos sejam transparentes é preciso que sejam oferecidos, aos cidadãos, mecanismos e ferramentas que os tornem aptos a monitorar contas públicas, fiscalizar ações e tomadas de decisão, e não apenas isso. Há uma série de exigências (que buscamos contemplar a partir do instrumento metodológico proposto) sobre o modo como deve estar a informação disponível para que aquele seja considerado um governo transparente.

Os dados e as informações avaliadas pelo instrumento metodológico aqui proposto são *meios* para a produção da transparência, que compreende transparência sobre o governo e o Estado. Buscamos, então, avaliar se os dados e informações disponíveis consistem, de fato, nestes *meios* para tornar os governos transparentes. São estes, ou devem ser estes, os objetivos das iniciativas de democracia digital de transparência: produzir transparência sobre os governos, sendo os *websites* governamentais não apenas a base para outras iniciativas e projetos existentes de eTransparência (decorrentes dos dados e informações ali dispostos) como também a principal fonte de informações governamentais²⁷⁴.

A forma de comunicação entre o Estado e a sociedade se apoia hoje em meios e ambientes digitais *online*, e não haveria de ser diferente vez que projetos de governo eletrônico ou governo digital, bem como a entrega de serviços públicos, são realidade ou estão em ascendência em toda parte. Se faz pouco ou nenhum sentido dissociar o *online* do “off-line”, tanto na forma de nos comunicarmos uns com os outros quanto nas questões cotidianas (como para o pagamento de uma conta, por exemplo), também não faz sentido pensarmos que a comunicação entre governo e sociedade poderia se dar de outra maneira. O *online* funciona, ou deve funcionar, de modo a facilitar a disposição de informações e de conjuntos de documentos e dados sobre o Estado, que podem (e

²⁷⁴Marques (2008) nos lembra que uma das seções mais acessadas dos portais governamentais pelos indivíduos que buscam informação (jornalistas, cidadãos, etc.) é a seção de notícias (MARQUES, 2008). Segundo Silva (2011) a publicidade é o requisito democrático mais desenvolvido nos sítios oficiais: “Se é possível, hoje, falar em um “padrão” nesses portais, isso seria definido justamente pelo teor informativo bastante robusto nesses sítios, seja na forma de notícias, seja na forma de textos institucionais, dados administrativos, relatórios de gestão etc. Em diversos casos, existem grandes bases de dados acessíveis ao cidadão comum via web organizados através de sistemas de indexação de conteúdo, servindo, principalmente, para dar transparência às ações financeiro-administrativas do Estado. Esse repositório de informação *online* tem crescido gradativamente a cada dia e significa hoje uma melhor capacidade do cidadão em compreender o funcionamento de um Estado cada vez mais complexo; e, ao mesmo tempo, tem possibilitado meios para controlar e monitorar as ações dos agentes governamentais e representantes eleitos, acerca do gerenciamento da coisa pública” (SILVA, 2011, p. 128).

devem) ser postos gratuitamente e em formato acessível e de fácil compreensão a qualquer cidadão que esteja na rede. Com o ambiente digital e suas possibilidades, o fluxo informacional, o diálogo e a comunicação entre cidadãos e Estado devem acontecer de forma mais ágil, prática e facilitada.

Ao longo deste trabalho, sobretudo no primeiro momento, quando foi feita a revisão de literatura cujo objetivo era amparar e dar respaldo teórico à análise subsequente, avaliamos normativamente a transparência pública e enfatizamos todas estas possibilidades do *online*, mas sem perder de vista que a norma deve estar atrelada à prática, pois os ganhos democráticos (que devem ser os objetivos e razões das iniciativas de democracia digital) acontecem quando há uma implementação eficiente da transparência, tornando, por conseguinte, o Estado mais susceptível ao controle civil (SILVA, 2009).

Neste trabalho, buscamos verificar o modo como o governo brasileiro se apropriou do digital para pôr em prática as questões normativas relativas à transparência pública em geral e à transparência das contas públicas em particular, sob o prisma de que as melhoras e os aprimoramentos da democracia representativa por meio do digital passam pela transparência pública. Assim, para averiguarmos sobre o estado da eTransparência do governo brasileiro, optamos por compará-lo aos Estados Unidos e Reino Unido.

Antes de discorrermos brevemente sobre os resultados encontrados, já debatidos na última seção, cabe lembrar algumas opções e escolhas (tanto normativas quanto relacionadas ao próprio instrumento aqui empregado) que foram feitas no momento anterior ao da análise aqui proposta.

Do universo que engloba a transparência pública, optamos por avaliar aquela denominada transparência fiscal (ou financeiro-orçamentária), que diz respeito à possibilidade do acompanhamento claro e transparente da execução orçamentária e das finanças públicas, daquelas informações relativas às receitas (arrecadação) e às despesas (gastos) do governo, sem deixar de considerar também outros aspectos e características que devem se fazer presentes em portais governamentais para que se alcance, ao final, a transparência sobre os respectivos governos.

No âmbito da transparência financeira devem estar abertas e disponíveis informações, dados, relatórios e planilhas cuja abertura corrobore para a construção de um Estado mais responsivo, aquelas providas, sobretudo, de relevância democrática, que quando dispostas reduzem a opacidade do Estado e beneficiam, desta maneira, o

próprio cidadão. Estabelecemos os pré-requisitos a serem avaliados e buscamos aprimorar o instrumento metodológico aqui proposto tendo em vista a possibilidade de avaliação destas informações, de modo que, para que o país alcance a faixa da *transparência avançada* (ver quadro 11, capítulo 2), ele deve dispor dos aspectos e informações estabelecidos e assim contribuir para um melhor e mais eficaz monitoramento dos cidadãos.

Ainda sobre as escolhas feitas aqui, optamos por avaliar a transparência ativa, ou proativa, em detrimento daquela denominada transparência passiva (que obriga que o Estado responda aos cidadãos quando estes lhe fazem questionamentos, prevista pelas leis de acesso) por entendermos que a transparência ativa tem maior importância: supomos que o cidadão primeiro procura a informação que deseja no *website* e, caso não a encontre, recorre a solicitação possibilitada pela lei de acesso. Na transparência ativa a informação já deve estar disponível sem que seja preciso solicitá-la, por isso deve ser de fácil acesso: estar disponível em tempo real, com um mínimo de cliques, ser clara e inteligível. Ademais, optamos também por avaliar a transparência “como fim”, ou transparência em retrospectiva, aquela em que a abertura das informações acontece após as decisões governamentais.

Dito isto, e ainda na tentativa de se esclarecer algumas escolhas feitas para esta tese, cabe esclarecer algumas questões relacionadas especificamente ao instrumento metodológico proposto para a avaliação dos três países. Em seguida faremos, algumas considerações acerca dos resultados encontrados.

Buscamos desenvolver uma metodologia que possibilitasse a análise comparativa da qualidade da informação oferecida pelos portais dos governos nacionais. Entendemos que, para uma análise que possibilitasse a mensuração da transparência nos portais, seria preciso que fossem avaliados tanto aspectos técnicos - atendendo as exigências para interfaces e plataformas digitais, haja vista que a avaliação da transparência é *por meio* digital - quanto aqueles específicos da própria gestão. Assim, para atender a esta demanda, optamos por trabalhar com duas dimensões (como sugerido no esquema 1 apresentado no capítulo 2), sendo a primeira “Eficácia Técnica e Digital”, que gera o *Índice de Eficácia Digital*, e a segunda “Nível de Transparência”, que gera o *Índice de Transparência*.

Com isso, além de indicadores voltados para a avaliação de aspectos técnicos, estabelecemos como indicadores aqueles elementos que julgamos importantes e necessários para haver a transparência, ou seja, instrumentos imprescindíveis para a

transparência das contas públicas na gestão, que denotam a eficiência do portal em dispor a informação de maneira clara e precisa ao cidadão comum.

Reconhecemos que há *limites* no instrumento metodológico, mas entendemos que ainda assim conseguimos cumprir com o propósito deste trabalho e responder à questão de pesquisa aqui colocada, qual seja, *qual o nível de transparência do governo brasileiro quando comparado com os governos dos Estados Unidos e do Reino Unido*.

Dentre os fatores limitantes destaca-se o fato de termos aplicado o instrumento metodológico em três países, mas tomando como base aspectos relevantes a partir da perspectiva do Brasil: contexto brasileiro, leis brasileiras. Embora o instrumento tenha sido desenvolvido e adaptado para avaliar como está a eTransparência brasileira em relação a estes outros dois países, buscamos minimizar este fator limitante ao embasarmos a elaboração dos indicadores contemplados na categoria de análise *informações financeiro-orçamentárias* a partir dos aspectos avaliados na *Pesquisa de Orçamento Aberto* (da *Internacional Budget Partnership*, que avalia as práticas orçamentárias internacionais de diversos países). Além disso, também realizamos estudos exploratórios (sempre através das regras da *Intercoder reliability*) na tentativa de minimizar distorções e inclinações e adequar o instrumento às necessidades do que se quer avaliar.

O resultado da pesquisa mostra que o nível de transparência do governo do Brasil é avançado, bem como os níveis de transparência dos Estados Unidos e Reino Unido. No que tange ao provimento das informações, aspectos pontuais (como licitações, agenda pública e folha de pagamento) fizeram com que as notas dos três países diferissem minimamente, o que significa que eles estão, de fato, no mesmo patamar sob o ponto de vista do nível da transparência (mesmo que tenham sido observadas algumas distinções, como a informação dispersa dos portais brasileiros).

O nível de transparência avançada do Brasil reflete os esforços do país no âmbito da promoção da transparência, como a promulgação de leis que visam a transparência e a participação e atuação em organismos como o *Open Government Partnership*. No entanto, embora o país mostre que tem compromissos com a transparência, há alguns aspectos que vão de encontro a esta transparência avançada, como a “maquiagem” nas contas do orçamento ou as “manobras orçamentárias”, que não detectamos aqui, mas foram apontadas por outros autores, como Alves e Heller (2013).

Ora, se as informações disponíveis nos portais do Brasil, dos Estados Unidos e Reino Unido atingem o grau de *transparência avançada* (que consiste no grau máximo da escala aqui proposta), é porque ultrapassam a simples disposição de dados brutos (sem a preocupação com a integralidade e inteligibilidade) e o que está previsto nas transparências aqui denominadas insuficientes, fracas, moderadas e até significativas. Mas, ainda assim, mesmo que os *websites* disponham de informações compreensíveis, inteligíveis, que cumpram com os requisitos necessários para serem classificadas como *avançadas*, para que os aspectos destacados por Alves e Heller (como a questão das manobras orçamentárias e maquiagem nos orçamentos) sejam detectados, muitas vezes precisamos da mediação do jornalista ou outras organizações²⁷⁵ que se preocupam e se dedicam à articulação e ao trato dos dados. Estes atores produzem, a partir do que lhes é disponível, cruzamentos, mais informações relevantes e achados, trazendo à tona fatos e escândalos capazes de constranger atores e instituições, tornando-os vulneráveis.

Quando estes fatos são levados à esfera pública, a esfera pública força respostas, faz com que o agente do Estado se justifique, preste contas. Com isso, o que podemos concluir é que os portais e *websites* governamentais podem dar publicidade, visibilidade a fatos, atores, instituições, etc., e que esta visibilidade, por sua vez, pode gerar *accountability*, haja vista que para haver *accountability* é necessário que haja um nível muito elevado de transparência.

Se pensarmos em meios e modos de se prevenir corrupção, o mau uso do dinheiro público, as vantagens e os atos antirrepublicanos, temos o constrangimento público e as sanções como melhores remédios. O que se quer dizer, é que o desenvolvimento de ferramentas que visam, por meio do digital, a produção da transparência como instrumento capaz de gerar visibilidade às ações dos representantes e agentes do Estado, muitas vezes, constrangendo-os, pode consistir em uma alternativa ao histórico de prática de corrupção política advindo da herança patrimonialista brasileira, e a transparência avançada alcançada pelo Brasil mostra que já estamos no caminho.

O debate e a discussão acerca do resultado da pesquisa proposta por esta tese de doutoramento, qual seja, o de que a transparência das contas públicas brasileiras é

²⁷⁵Neste sentido, Shane (2012) aponta que a era digital tem testemunhado menos o desaparecimento das intermediações que a proliferação de novos tipos de intermediação. O autor argumenta que a necessidade da intermediação agora está maior que nunca por causa do dilúvio sem precedentes de informações que confrontam todos os usuários de internet. Assim, todos nós dependemos de intermediações com credibilidade, que permitam que nos engajemos, tomemos decisões, e atitudes (SHANE, 2012).

avançada, levou em consideração também alguns aspectos que versam sobre o próprio contexto brasileiro, comparando-o, quando pertinente, com os contextos do Reino Unido e Estados Unidos, países que serviram como base para a aferirmos sobre o Brasil.

Neste sentido, ponderamos, com base na literatura e em outros estudos já realizados, que há alguns fatores que podem justificar a transparência avançada das contas públicas, como a existência de leis e regras que versam sobre a obrigatoriedade da prestação de contas, o compromisso dos países com iniciativas e organismos internacionais que têm como escopo a transparência, além do regime político destes países, condizente com a literatura que mostra que países democráticos são mais transparentes. Do mesmo modo, buscamos também apresentar questões que podem, por vezes, justificar um aspecto observado recorrentemente ao longo da navegação: o modo disperso como as informações, em algumas ocasiões, são postas nos portais brasileiros, que, de acordo com a literatura, pode estar relacionado a aspectos como burocracia administrativa e cultura política, embora não tenha sido nosso objetivo aqui discorrer sobre estes aspectos.

Nesta pesquisa, no entanto, embora reconheçamos que os fatores relacionados ao contexto podem explicar o resultado alcançado, não mensuramos estes quesitos tampouco buscamos apresentar quaisquer correlações, já que optamos por um estudo de caso por meio da avaliação de um número limitado de países para aferir sobre o nível de transparência do governo brasileiro. Medir a relação entre os fatores aqui chamados contextuais e o nível da transparência dos países no intuito de averiguar se estes fatores podem explicar o nível de transparência dos governos nacionais, bem como averiguar a relação entre os indicadores sociais, políticos e econômicos e o índice de transparência digital fica como sugestão para trabalhos futuros, que avaliem um maior número de países assegurando a confiabilidade das possíveis correlações.

Também ficam como sugestões para futuras pesquisas a avaliação da eTransparência em *websites* pela perspectiva do cidadão, ou seja, se o cidadão for procurar as informações que nós, como pesquisadores procuramos, como as avaliaria a partir do instrumento metodológico proposto? Encontraria as informações? Ao final, teria sido a transparência do Brasil, sob esta perspectiva, considerada avançada? Esta é uma questão que deve ser respondida por pesquisas futuras.

Além disso, sugerimos também que novos estudos se debrucem sobre as questões relacionadas: (1) ao modo como os cidadãos fazem uso das informações orçamentárias e sobre o governo uma vez que elas são tornadas públicas; (2) ao nível de

interesse dos cidadãos na transparência dos dados e informações sobre governos e instituições, ou à percepção dos cidadãos em relação à transparência do governo – neste aspecto, podem ser exploradas as relações entre a percepção da transparência e o aumento da confiança no governo (HONG, 2014), dentre outras; (3) à falta de conhecimento dos próprios cidadãos, bem como suas capacidades cognitivas para compreender e interpretar as informações oferecidas, haja vista que o público ao qual se destinam as informações é heterogêneo (FENSTER, 2015); (4) aos efeitos da transparência, que podem gerar resignação ou indignação dos cidadãos (BAUHR; GRIMES, 2014) e como estes efeitos podem interferir no interesse do cidadão sobre o sistema político em geral.

De qualquer modo, ao desenvolver esta pesquisa, consideramos que o aumento da transparência via ambiente digital deve ser visto como um princípio a ser cumprido pelo Estado, independentemente de haver ou não interesse por parte dos cidadãos na transparência pública, bem como da capacidade cognitiva da audiência ou dos efeitos que ela pode gerar.

Em suma, e para concluir este trabalho, é preciso assumir que embora haja uma enorme expectativa acerca da transparência e seus benefícios ao Estado, a transparência não é mágica nem uma cura universal para todos os possíveis problemas da democracia liberal representativa. Como pontua Silva (2009), ela não pode ser vista como algo isolado que possui por si só efeitos automáticos: trata-se de um elemento que precisa funcionar como parte de um todo, que é o sistema político. Ela é essencial aos sistemas democráticos liberais e sua importância está no fato de que não há verdadeiras democracias sem acesso à informação, sem transparência. Iniciativas e projetos digitais, como os portais avaliados, devem ser pensados para se suprir déficits ou reforçar aspectos que versam sobre a saúde democrática do país a ser analisado. Neste caso, as iniciativas digitais para a produção da transparência podem, e é o que acreditamos aqui, aumentar o nível da transparência governamental, aumentando, por conseguinte, o poder do cidadão.

REFERÊNCIAS

ADAM, A. Fiscal transparency in the European Union. **Theoreticas And Applied Economics**, v. XXII, n. 1, p. 227–232, 2015.

ALA'I, P.; VAUGHN, R. G. **Research handbook on transparency**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2014.

ALCAIDE MUÑOZ, L.; RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.; GARDE SÁNCHEZ, R. Estudio cuantitativo de la investigación en transparencia informativa, participación ciudadana y prestación de servicios públicos mediante la implementación del e-Gobierno. **Revista de Contabilidad**, v. 17, n. 2, p. 130–142, jul. 2014.

ALMADA, M. P. **Participação política e transparência online: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil**. JOUR—[s.l.] Faculdade de Comunicação, 2013.

ALMADA, M. P. et al. **Exploratory study for the systematization of researches on transparency and the internet**. 4rd Global Conference os Transparency Research. **Anais...**Lugano: 2015

ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. **European Economic Review**, v. 50, n. 6, p. 1403–1439, ago. 2006.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. The causes of fiscal transparency: evidence from the US states. **IMF Staff Papers**, v. 53, n. Special Issue, p. 30–57, 2006.

ALVES, J.; HELLER, P. Accountability from the top down? Brazil's advances in budget accountability despite a lack of popular mobilization. In: **Brookings Institution: Washington**. [s.l.: s.n.]. p. 76–104.

ALVES, R. C. Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean. In: **Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean**. [s.l.] A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas, 2013.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. JOUR—[s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2012.

AMORIM, P. K.; GOMES, W. **O estado da transparência digital das capitais brasileiras: um estudo sobre e-transparência fiscal**. Anais do V Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. **Anais...**Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT-04-%C3%94%C3%87%C3%B4-Internet-e-Pol+%C2%A1tica-Paula-Karini-Amorim.pdf>>

ARAÚJO, A. C. **E-TRANSPARÊNCIA E ABERTURA DE DADOS COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIGITAL: Uma avaliação de portais das capitais brasileiras**. [s.l.] UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2016.

BARBER, B. R. **Strong democracy: Participatory politics for a new age.** [s.l.] Univ of California Press, 2003.

BASTIDA, F.; BENITO, B. Central government budget practices and transparency: An international comparison. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 667–716, 2007.

BAUHR, M.; GRIMES, M. Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 27, n. 2, p. 291–320, 2014.

BENTHAM, J. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 6, p. 277–294, 2011.

BERTOT, J. C. et al. SOCIAL MEDIA TECHNOLOGY AND GOVERNMENT TRANSPARENCY. **IEEE Computer Society**, p. 53–59, 2010.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. **Crowd-Sourcing Transparency: ICTs, Social Media, and Government Transparency Initiatives.** Proceedings of the 11th Annual International Conference of Digital Government Research. **Anais...2010a**

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264–271, jul. 2010b.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 6, p. 78–91, 2012.

BIMBER, B. The Study of Information Technology and Civic Engagement. **Political Communication**, v. 17, n. 4, p. 329–333, out. 2000.

BIMBER, B. Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level. **Political Research Quarterly**, v. 54, n. 1, p. 53–67, 1 mar. 2001.

BIRCHALL, C. Radical Transparency? **Cultural Studies ↔ Critical Methodologies**, v. 14, n. 1, p. 77–88, 13 jan. 2014.

BIRCHALL, C. “Data.gov-in-a-box”: Delimiting transparency. **European Journal of Social Theory**, v. 18, n. 2, p. 185–202, 2015.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and openness: fundamental human rights? **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 179–218, 2006.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** [s.l.] Paz e Terra Rio de Janeiro, 1997.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

BODEI, R. From secrecy to transparency: Reason of state and democracy. **Philosophy & Social Criticism**, v. 37, n. 8, p. 889–898, 10 ago. 2011.

BONSÓN, E. et al. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 123–132, abr. 2012.

BOVENS, M. Information Rights: Citizenship in the Information Society. **The Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 3, p. 317–341, 2002.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; HART, P. Does public accountability work? An assessment tool. **Public Administration**, v. 86, n. 1, p. 225–242, 2008.

BRAGA, S. S. Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública, Campinas**, v. 13, n. 1, p. 1–50, 2007.

BRAGA, S. S.; FRANÇA, A. S. T.; NICOLÁS, M. A. Os partidos políticos brasileiros e a internet: uma avaliação dos websites dos partidos políticos do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 34, p. 183–208, out. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 de junho de 2016.

BRASIL. **Decreto Nº8.777de 11 de maio de 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm>. Acesso em: 29 ago. 2016

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.** “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009.** “Lei da Transparência”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em 26 de julho de 2016.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação Pública: Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,** texto integral disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm> Acesso em 25 de julho de 2016.

BRIGHT, J. et al. Explaining usage patterns in Open Government Data: the case of Data.gov.uk. 2015.

CAMERON, D. **The Coalition: Our Programme For Government.** Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2016.

CAPPELLI, C. et al. **Managing Transparency Guided by a Maturity Model.** 3rd Global Conference on Transparency Research. **Anais...2013**

CARDOSO, F. H. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24 jun. 2016.

- CARLITZ, R. Improving transparency and accountability in the budget process: An assessment of recent initiatives. **Development Policy Review**, v. 31, n. S1, p. s49–s67, 2 jul. 2013.
- CAROLINI, G. Y. Perverting Progress? The Challenges of Implementing both Fiscal and Social Responsibility in Sao Paulo (1995–2010). **Urban Studies**, v. 50, n. 2, p. 356–371, 6 jun. 2012.
- CARRASCO, C.; SOBREPÈRE, X. Open Government Data: An Assessment of the Spanish Municipal Situation. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 631–644, 2014.
- CHADWICK, A. Bringing E-Democracy Back In: Why it Matters for Future Research on E-Governance. **Social Science Computer Review**, v. 21, n. 4, p. 443–455, 1 nov. 2003.
- CHI, F.; YANG, N. Twitter in congress: Outreach vs transparency. **MPRA Munich Personal RePEc Archive**, n. 24060, 2010.
- COGLIANESE, C. The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 22, n. 4, p. 529–544, 2009.
- COLEMAN, S. SPILLER, J. Exploring New Media Effects on Representative Democracy. **Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 3, p. 1–16, 2003.
- COLEMAN, S. Foundations of digital government. In: **Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation**. [s.l.] Springer, 2008. p. 3–19.
- COLEMAN, S.; SHANE, P. M. **Connecting democracy: Online consultation and the flow of political communication**. [s.l.: s.n.].
- CORDELLA, A.; TEMPINI, N. E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. **Government Information Quarterly**, 2015.
- CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **RAP: Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012.
- CURTIN, D.; MEIJER, A. J. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. **Information Polity**, v. 11, p. 109–122, 2006.
- DAWES, S. S. Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 377–383, out. 2010.
- DE FINE LICHT, J. Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy. **Scandinavian Political Studies**, v. 34, n. 3, p. 183–201, 25 set. 2011.

DE FINE LICHT, J. et al. When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 27, n. 1, p. 111–134, 30 jan. 2014.

DENG, S.; PENG, J.; WANG, C. Fiscal Transparency At the Chinese Provincial Level. **Public Administration**, v. 91, n. 4, p. 947–963, 26 dez. 2013.

DROR, Y. TRANSPARENCY AND OPENNESS OF QUALITY. In: KELLY, M. (Ed.). **Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities**. NISPAcee f ed. Maastricht: [s.n.]. p. 62–71.

ELSTER, J. **Deliberative democracy**. [s.l.] Cambridge University Press, 1998. v. 1

ETZIONI, A. Is Transparency the Best Disinfectant? **Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 4, p. 389–404, 14 dez. 2010.

FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K. D.; RAWLINS, B. L. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, v. 37, n. February, p. 23–37, 2007.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5^a ed. São Paulo: Globo Livros, 2013.

FENSTER, M. Transparency in search of a theory. **European Journal of Social Theory**, v. 18, n. 2, p. 150–167, 2015.

FILGUEIRAS, F. ALÉM DA TRANSPARÊNCIA: ACCOUNTABILITY E POLÍTICA DA PUBLICIDADE. **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.

FINEL, B. I.; LORD, K. M. The Surprising Logic of Transparency. **International Studies Quarterly**, v. 43, p. 315–339, 1999.

FLORINI, A. **The right to know: transparency for an open world**. [s.l.] Columbia University Press, 2007.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4–5, p. 663–671, ago. 2007.

FRANCOLI, M.; CLARKE, A. What's in a name? A comparison of “open government” definitions across seven Open Government Partnership members. **JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 6, n. 3, p. 248–266, 2014.

FRICK, M. Translucent States: Política Mediation of E-Transparency. **International Journal os Eletronic Government Research**, v. 4, n. 3, p. 81–102, 2008.

FUMEGA, S. INFORMATION & COMMUNICATION TECHNOLOGIES AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION LAWS. **Consejo para la Transparencia Editions**, p. 1–21, 2014.

FUNG, A. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. **Politics & Society**, v. 41, n. 2, p. 183–212, 6 maio 2013.

FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. **Full disclosure: The perils and promise of transparency.** [s.l.] Cambridge University Press, 2007.

FUNG, A.; WEIL, D. Open government and open society. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice.** O'Reilly Media, Inc, p. 105–113, 2010.

GALVÃO, N. P. N. **SISTEMAS PÚBLICOS DE PETIÇÕES ELETRÔNICAS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:UM ESTUDO COMPARATIVO.** [s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2015.

GIRARD, B.; PERINI, F. **Enabling Openness: The future of the information society in Latin America and the Caribbean.** [s.l.] Fundación Comunica, 2013.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, v. VII, n. 3, p. 214–222, 2005.

GOMES, W. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Eds.). . **Comunicação e Democracia: Problemas & Perspectivas.** São Paulo: Paulus, 2008. p. 117–162.

GOMES, W. Democracia Digital: Que democracia? In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Eds.). . **Mídia, representação e democracia.** São Paulo: Hucitec, 2010. p. 241–259.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). . **Internet e participação política no Brasil.** Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19–46.

GOMES, W.; AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. **Novos desafios para a ideia de transparência pública.** VI Congresso Brasileiro de Comunicação e Política. **Anais...2015**

GRIMMELIKHUIJSEN, S. Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. **Information Polity**, v. 16, p. 35–50, 2011.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments. **Information Polity**, v. 17, n. 3, 4, p. 293–302, 2012.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; FEENEY, M. K. Why are some more open than others? Developing and testing a theoretical framework for online open government. **4rd Global Conference os Transparency Research**, 2015.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; KASYMOVA, J. Not So Universal After All: Exploring the Meaning and Use of Government Transparency in Consensual and Majoritarian Democracies. **Public Integrity**, v. 17, n. 4, p. 389–407, 2015.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 575–586, 2013.

GROENHART, H. **From punishment to reward : Shifting perspectives on public media accountability.** 3rd Global Conference os Transparency Research. **Anais...2013**

GUNAWONG, P. Open Government and Social Media: A Focus on Transparency. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 587–598, 2015.

GUPTA, A. Transparency in Global Environmental Governance : A Coming of Age? **Global Environmental Politics**, v. 10, n. 3, p. 1–9, 2010.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. **Democracy and disagreement.** Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1996.

HANSEN, H. K.; CHRISTENSEN, L. T.; FLYVERBOM, M. Introduction: Logics of transparency in late modernity: Paradoxes, mediation and governance. **European Journal of Social Theory**, v. 18, n. 2, p. 117–131, 2015.

HANSSON, K.; BELKACEM, K.; EKENBERG, L. Open Government and Democracy: A Research Review. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 540–555, 2014.

HARLOW, S. Moving Toward Freedom of Information: The Bedrock of Journalism. In: **Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean.** [s.l.] A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas, 2013.

HARRISON, T. M. et al. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, v. 17, n. 2, p. 83–97, 2012.

HARRISON, T. M.; SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. **Government Information Quarterly**, p. 1–13, out. 2014.

HAWTHORNE, O. E. **Transparency International ’ s Corruption Perceptions Index: “ best flawed ” measure on Corruption?** 3rd Global Conference os Transparency Research. **Anais...2013**

HAZELL, R.; WORTHY, B.; GLOVER, M. **The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK.** Basingstoke, UK: Springer, 2010.

HEALD, D. Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, v. 81, n. 4, p. 723–759, 2003.

HEALD, D. Varieties of Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). . **Transparency: the key to better governance.** Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 25–43.

HEALD, D.; HOOD, C. **Transparency: the key to better governance?** [s.l.] Nova Youk: Oxford University Press, 2006.

HELD, D. **Models of Democracy.** 3. ed. UK: Press, Polity, 2006.

HILLEBRANDT, M. Z.; CURTIN, D.; MEIJER, A. Transparency in the EU Council of

Ministers: An Institutional Analysis. **European Law Journal**, v. 20, n. 1, p. 1–20, 4 jan. 2014.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. Measuring Transparency. **Political Analysis**, v. 22, n. 4, p. 413–434, 18 mar. 2014.

HONG, H. Government websites and social media's influence on government-public relationships. **Public Relations Review**, v. 39, n. 4, p. 346–356, 2013.

HONG, H. The Internet, transparency, and government–public relationships in Seoul, South Korea. **Public Relations Review**, v. 40, n. 3, p. 500–502, set. 2014.

HOOD, C. Transparency. **Encyclopaedia of democratic thought**, p. 700–704, 2001.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). . **Transparency: the key to better governance**. Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 3–24.

HOOD, C. From FOI world to WikiLeaks world: A new chapter in the transparency story? **Governance**, v. 24, n. 4, p. 635–638, 2011.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey 2015**. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Transparency**. Disponível em: <www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>. Acesso em: 24 jun. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The Fiscal Transparency Code**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

JAEGER, P.; MATTESON, M. e-Government and Technology Acceptance: The case of the implementation of section 508 guidelines for websites. **Electronic Journal of e-Government**, v. 7, n. 1, p. 87–98, 2009.

JAEGER, P. T.; BERTOT, J. C. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 371–376, out. 2010.

JAMBEIRO, O.; SOBREIRA, R.; MACAMBIRA, L. Informação, Participação Cívica e Controle da Gestão Pública: Análise dos Websites das Capitais Brasileiras. **Revista Eptic**, v. 14, n. 1, 2012.

JOSHI, A. Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery. **Development Policy Review**, v. 31, n. October 2010, p. 29–48, 2013.

KANT, I. **Para a paz perpétua**. [s.l.: s.n.]. v. V

KERCKHOVE, D. A uma cultura da transparência: Ética de transparência na era do Big Data. In: LOPES, M. I. V. DE; KUNSCH, M. M. K. (Eds.). . **Comunicação, cultura e mídias sociais**. São Paulo: ECA-USP, 2015. p. 120 p.

KIM, S.; LEE, J. **Citizen Participation and Transparency in Local Government : An Empirical Analysis**. [s.l: s.n.].

KOLSAKER, A.; LEE-KELLEY, L. Citizens' attitudes towards e-government and e-governance: a UK study. **International Journal of Public Sector Management**, v. 21, n. 7, p. 723–738, 2008.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? **World Development**, v. 37, n. 3, p. 521–532, mar. 2009.

KOPITS, G.; CRAIG, J. **Transparency in government operations**. [s.l: s.n.]. v. 1998

LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. [s.l: s.n.].

LEE, G.; KWAK, Y. H. An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 492–503, out. 2012.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. **International Political Science Review**, v. 31, n. 3, p. 301–322, 2 ago. 2010.

LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 323–332, 2015.

LUNA-REYES, L. F.; BERTOT, J. C.; MELLOULI, S. Open Government, Open Data and Digital Government. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 4–5, 2014.

MACMANUS, S. A.; CARUSON, K.; MCPHEE, B. D. Cybersecurity At the Local Government Level: Balancing Demands for Transparency and Privacy Rights. **Journal of Urban Affairs**, v. 35, n. 4, p. 451–470, 27 out. 2013.

MAIA, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. **E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação**, v. 7, p. 1–27, 2006.

MAKINWA, A. O. **Transparency and Corruption: Bypassing the Compromised State**. 3rd Global Conference on Transparency Research. **Anais...**2013

MALESKY, E.; SCHULER, P.; TRAN, A. The Adverse Effects of Sunshine: A Field Experiment on Legislative Transparency in an Authoritarian Assembly. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 762–786, 21 set. 2012.

MANSBRIDGE, J. A “selection model” of political representation. **Journal of Political Philosophy**, v. 17, n. 4, p. 369–398, 2009.

MARGETTS, H. The Internet and Transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 518–521, 8 out. 2011.

MARLOWE, J. Part of the solution or cogs in the system?: The origins and

consequences of trust in public administrators. **Public Integrity**, v. 6, n. 2, p. 93–113, 2004.

MARQUES, F. P. J. A. **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E INTERNET**. [s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2008.

MARQUES, F. P. J. A. **Internet e transparência política**. XXIII Encontro Anual da Compós. **Anais...**2014

MARSH, K. The Illusion of Transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 531–535, 24 out. 2011.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255–269, 19 jun. 2009.

MEIJER, A. **The History of Transparency: Ana lysing the Long-term Socio-Political Construction of Transparency in the Netherlands**. International Conference on Transparency Research. **Anais...**2013a

MEIJER, A. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429–439, 5 maio 2013b.

MEIJER, A. E-governance innovation: Barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 198–206, 2015.

MEIJER, A.; BURGER, N.; EBBERS, W. Citizens4Citizens : Mapping Participatory Practices on the Internet. v. 7, n. 1, p. 99–112, 2009.

MEIJER, A.; HART, P.; WORTHY, B. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. **Administration & Society**, p. 1–26, 2015.

MEIJER, A. J.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 10–29, 22 mar. 2012.

MENDEL, T. Freedom of Information: A comparative survey. **UNESCO**, 2003.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. [s.l.] Unesco, 2009.

MENDONÇA, R. F. **Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: Reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013**. III Seminário de Pesquisadores do CEADD. **Anais...**Salvador: Anais do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico, 2016

MERGEL, I. Opening Government: Designing Open Innovation Processes to Collaborate With External Problem Solvers. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 599–612, 2015.

MICHENER, G. Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. **Latin American Politics and Society**, p. n/a-n/a, 2015a.

MICHENER, G. Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. **World Development**, v. 74, p. 184–196, 2015b.

MICHENER, G.; RODRIGUES, K. “Who Wants to Know?” Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes. 4rd Global Conference os Transparency Research. **Anais...2015**

MICHENER, G.; WORTHY, B. The Information-Gathering Matrix: A Framework for Conceptualizing the Use of Freedom of Information Laws. **Administration & Society**, 2015.

MICHENER, R. G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. [s.l: s.n.].

MIGUEL, L. F. IMPASSES DA ACCOUNTABILITY: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 25–38, 2005.

MOORE, M. The Limits of Transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 506–508, 24 out. 2011.

MORAIS, M. G. M. et al. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS PORTAIS E SÍTIOS ELETRÔNICOS OFICIAIS DAS PREFEITURAS DO RN. **Empírica BR Revista Brasileira de Gestão e Negócios**, v. 2, n. 1, p. 1–20, 2015.

NAM, T. **Citizens’ attitudes toward Open Government and Government 2.0** *International Review of Administrative Sciences*, 2012.

NAURIN, D. Transparency, publicity, accountability-The missing links. **Swiss Political Science Review**, n. March, p. 1–12, 2007.

NEURONI, A. C.; RIEDL, R.; BRUGGER, J. **Swiss Executive Authorities on Open Government Data -- Policy Making beyond Transparency and Participation**. 2013 46th Hawaii International Conference on System Sciences. **Anais...Ieee**, jan. 2013 Disponível em: <<http://ieeexplore.ieee.org/lpdocs/epic03/wrapper.htm?arnumber=6480071>>. Acesso em: 2 dez. 2014

NEVES, O. M. DE C. **Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais...2013** Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/943/1/C6_TP_EVOLUÇÃO_DAS_POLÍTICAS_DE_GOVERNO.pdf>

NORRIS, P. **Democratic divide? The impact of the Internet on parliaments worldwide**. [s.l: s.n.]. v. 2

NORRIS, P. **Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide**. [s.l.] Cambridge University Press, 2001.

O’DONNELL, G. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112–26, 1998.

OBAMA, B. **Open Government Initiative**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/open>>. Acesso em: 16 jun. 2016a.

OBAMA, B. **Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016b.

OBAMA, B. **Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/freedom-information-act>>. Acesso em: 29 jul. 2016c.

OECD. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. Paris: **Organisation for Economic Cooperation and Development**, 2001.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Best Practices for Budget Transparency. **OECD Journal on Budgeting**, v. 1, n. 3, p. 7–14, 2002.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Constitutional provisions, laws and regulations**. Disponível em: <<http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations#section-0>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

OS OITO PRINCÍPIOS DO GOVERNO ABERTO. **Os Oito Princípios do Governo Aberto**. Disponível em: <<http://www.opengovdata.org/home/8principles>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

PAPALOI, A.; GOUSCOS, D. Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment? **Journal of Democracy**, v. 5, n. 2, p. 174–186, 2013.

PARK, H.; BLENKINSOPP, J. The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 2, p. 254–274, 13 jun. 2011.

PASQUIER, M.; VILLENEUVE, J.-P. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 1, p. 147–162, 1 mar. 2007.

PEIXOTO, T. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". **UCLA Law Review Discourse**, v. 663, p. 200–213, 2013.

PEIXOTO, T.; FOX, J. When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness? **IDS Bulletin**, v. 47, n. 1, 2016.

PELED, A. When transparency and collaboration collide: The USA Open Data program. **Journal of the American society for information science and technology**, v. 62, n. 11, p. 2085–2094, 2011.

PELED, A. Re-Designing Open Data 2.0. **Conference for E-Democracy and Open**

Gouvernement, v. 5, n. 2, p. 187–199, 2013.

PESQUISA DO ORÇAMENTO ABERTO. **Relatório Open Budget Survey**. Disponível em: <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

PETRIE, M. Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets and Civil Society. **IMF Working Paper**, n. 199, p. 1–45, 2003.

PHILP, M. Delimiting Democratic Accountability. **Political Studies**, v. 57, n. 1, p. 28–53, mar. 2009.

PINA, V.; TORRES, L.; ACERETE, B. Are ICTs promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 18, n. 5, p. 583–602, jul. 2007.

PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. ARE ICTs IMPROVING TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN THE EU REGIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS? AN EMPIRICAL STUDY. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 449–472, jun. 2007.

PINHO, J. A. G. DE. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP: Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471–493, 2008.

PIOTROWSKI, S. **Transparency in the path of administrative reform** New York New York: State University of New York Press, , 2007.

PIOTROWSKI, S. J. Is Transparency Sustainable? In: **Public Administration Review**. [s.l.: s.n.]. p. 359–361.

PIOTROWSKI, S. J. The operationalization of municipal transparency: Primary administrative functions and intervening factors. **Transparencia Y privacidad**, v. 1, n. 1, p. 1–13, 2010.

PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. **The American Review of Public Administration**, v. 37, n. 3, p. 306–323, 1 set. 2007.

PRAT, A. The More Closely We Are Watched, the Better We Behave? In: HEALD, D.; HOOD, C. (Eds.). . **Transparency: the key to better governance**. [s.l.] Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 91–106.

PRUSAK, L.; DAVENPORT, T. H. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PURON-CID, G. Factors for a successful adoption of budgetary transparency innovations: A questionnaire report of an open government initiative in Mexico. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. S49–S62, jun. 2014.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. **Government Information Quarterly**, v. 26, n.

1, p. 148–157, jan. 2009.

RENZIO, P. DE; MILLS, L. Promoting Transparency and Participation in Public Financial Management : Do Laws Matter ? **4rd Global Conference os Transparency Research**, n. June, 2015.

RENZIO, P. DE; WEHNER, J. **The Impacts of Fiscal Openness : A Review of the Evidence**4rd Global Conference os Transparency Research. [s.l: s.n.].

ROBERTS, A. **Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age**. [s.l: s.n.].

RODRIGUES, F. FOIA in Brazil: Still an Uphill Battle, but a Leap in the Right Direction. In: **Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean**. [s.l.] A Report of the 2013 Austin Forum on Journalism in the Americas, 2013.

RUIJER, E.; MEIJER, A. National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands. **International Journal of Public Administration**, v. 692, n. March, p. 1–14, 2016.

RUTGERS, M. R. Traditional Flavors?: The Different Sentiments in European and American Administrative Thought. **Administration & Society**, v. 33, n. May, p. 220–244, 2001.

SAEBO, O.; ROSE, J.; MOLKA-DANIELSEN, J. eParticipation: Designing and Managing Political Discussion Forums. **Social Science Computer Review**, v. 28, n. 4, p. 403–426, 23 set. 2010.

SAMPAIO, R. C. **Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia**. DISS—[s.l.] Tese (doutorado)-Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador, 2014.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. et al. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 3, n. 3, p. 62–84, 2009.

SANTOS, C. S. et al. Transparency in government institutions: a literature review. **Brazilian Journal of Operations & Production Management**, v. 10, n. 2, p. 33–42, 2013.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. ... **state: Power and accountability in new democracies**, p. 13–28, 1999.

SCHRAM, P. F. **The relationship between the protection of privacy , the processing of personal data and the FOI - legislation in**. 3rd Global Conference os Transparency Research. **Anais...**2013

SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA; COORDENAÇÃO DE CONTROLE SOCIAL; SERVIÇO DE PESQUISA DATASENADO. **Índice de Transparência do Poder Legislativo**. Brasília: Senado Federal, 2015.

SHANE, P. M. Online consultation and political communication in the era of obama: An introduction. **Connecting democracy: online consultation and the flow of political communication**, p. 1–20, 2012.

SILVA, S. P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. **Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre: Sulina**, p. 123–146, 2011.

SILVA, S. P. DA. **Estado , democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. [s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2009.

SILVA, L. DE. **Freedom of information laws spreading around the world**. Disponível em: <<http://www.wri.org/stories/2010/09/freedom-information-laws-spreading-around-world>>.

SNEAD, J. T. Social media use in the U.S. Executive branch. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 1, p. 56–63, jan. 2013.

STAMATI, T.; PAPADOPOULOS, T.; ANAGNOSTOPOULOS, D. Social media for openness and accountability in the public sector: Cases in the Greek context. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 12–29, 2015.

STIGLITZ, J. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford, UK: Oxford Amnesty Lecture, 1999.

STIRTON, L.; LODGE, M. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. **Journal of Law and Society**, v. 28, n. 4, p. 471–489, dez. 2001.

STURGES, P. Corruption, transparency and a role for ICT? **International Journal of Information Ethics**, v. 2, p. 1–9, 2004.

TAN, Y. Transparency without Democracy: The Unexpected Effects of China's Environmental Disclosure Policy. **Governance**, v. 27, n. 1, p. 37–62, 30 jan. 2014.

THORNTON, J. B.; THORNTON, E. Assessing state government financial transparency websites. **Reference Services Review**, v. 41, n. 2, p. 366–387, 7 jun. 2013.

TOLBERT, C. J.; MOSSBERGER, K. The effects of e-government on trust and confidence in government. **Public administration review**, v. 66, n. 3, p. 354–369, 2006.

URBINATI, N. Crises e Metamorfoses da Democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 5–16, 2013.

VAN DIJK, J. Digital democracy: vision and reality. **Innovation and the Public Sector**, v. 19, p. 49–62, 2012.

VERILLO, N. **Cadê a CGU que estava aqui?** Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnistas/cade-a-cgu-que-estava-aqui/>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

VIEIRA, J. B. The impact of public transparency in fighting corruption. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 80–106, 2013.

VILLENEUVE, J.-P. Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 556–562, out. 2014.

VILLENEUVE, J.-P.; MEILLAND, P. Being transparent about transparency: An evaluation of the electronic transparency of access to information rights and obligations as provided by Swiss Federal Organisations. **International Research Society of Public Management**, 2010.

WALDRON, J. Hobbes and the Principle of Publicity. **Pacific philosophical quarterly**, v. 82, n. 3–4, p. 447–474, 2001.

WEHNER, J.; DE RENZIO, P. Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. **World Development**, v. 41, p. 96–108, jan. 2013.

WELCH, E. W. The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 93–115, 22 mar. 2012.

WONG, W.; WELCH, E. Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. **Governance**, v. 17, n. 2, p. 275–297, 2004.

WORTHY, B. Does FOI work? The Impact of Freedom of Information on Local and Central Government in England. **Paper for 1 st Global Conference on Transparency Research**, p. 30–33, 2010.

WORTHY, B. “Some are More Open than Others”: Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, n. 5, p. 395–414, 2013a.

WORTHY, B. **David Cameron’s Transparency Revolution**. 3rd Global Conference on Transparency Research. **Anais...2013b**

YAVUZ, N.; WELCH, E. W. Factors affecting openness of local government websites: Examining the differences across planning, finance and police departments. **Government Information Quarterly**, set. 2014.

YIN, R. K. **Case study research: Design and methods**. [s.l.] Sage publications, 2013.

YU, H.; ROBINSON, D. G. The New Ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**, v. 59, p. 178–208, 2012.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Budgetary Transparency and Democracy: The Effectiveness of Control Institutions. **International Business Research**, v. 7, n. 6, p. 83–96, 27 maio 2014.

APÊNDICES

Apêndice 1

Tabela 3: Links em que foram encontradas informações referentes aos indicadores - avaliação Brasil

INDICADORES	LINKS
1.2.1 Link para Organismos de controle	http://www.brasil.gov.br/servicos/contato
1.2.2 Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	http://transparencia.gov.br
2.1.1 Educação para o controle social	http://www.brasil.gov.br/lancamento ; http://transparencia.gov.br/controleSocial/
2.1.2 Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	http://www.brasil.gov.br/servicos/contato ; http://www.cultura.gov.br/fale-com-o-minc
2.1.3 Conselhos Nacionais	http://servicos.gov.br/orgaos
2.1.4 Ouvidoria	https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao.aspx
2.1.5 Informações sobre os meios de participação	http://juventude.gov.br/profile/juventude/events#.Vyc_MmP5jng
2.1.6 Informações sobre o funcionamento do governo	http://www2.planalto.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/presidencia/estrutura-organizacional/estrutura-da-presidencia ; http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal
2.1.7 Legislação do governo	http://www4.planalto.gov.br/legislacao ; http://portal.impresanacional.gov.br
2.1.8 Programas e Projetos do governo	http://www.servicos.gov.br/?pk_campaign=barrabrasil
2.2.1 Declaração Pré-orçamentária	http://www.orcamentofederal.gov.br ; http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento ; http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2017/texto-do-projeto-de-lei.pdf
2.2.2 Proposta de orçamento do Executivo	http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2017/anexos-pldo-2017/vii-anexo-de-prioridades-e-metas.pdf ; http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/decretos/anexo-decreto-8-640-de-180116.pdf ; http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/decretos/decreto-8700_30mar2016_limitacao-de-empenho-e-pagamento-1o-bimestre.pdf
2.2.3 Orçamento promulgado	http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ldo/Texto_Lei.pdf ; http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ldo/Mensagem_Veto.pdf

2.2.4 Relatórios de execução	http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/educacao-orcamentaria/publico_cgcon_execucao_orgao_gnd220714.pdf ; http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/educacao-orcamentaria/publico_cgcon_execucao_funcao220714.pdf ; http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2016/anexo-iv-3-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-do-ano-anterior.pdf ; http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria
2.2.5 Relatórios de revisão	http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/informacoes-orcamentarias/rel-de-avaliacao-fiscal-e-cumprimento-de-meta/relatorios-de-avaliacao-fiscal-e-cumprimento-de ; http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2015/comparativo_ldo2014_e_pldo2015.pdf ; http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/arquivos/relatorio_avaliacao_extemporanea_de_fevereiro_final.pdf ; http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/acesso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2014/se_2014_rel_auditoria.pdf ; http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/acesso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2014/se_2014_pron_ministerial.pdf
2.2.6 Abertura de dados financeiro-orçamentários	http://dados.gov.br/dataset/orcamento-federal/resource/cff3e66d-f713-43c3-b639-a8cbe9ad5a0f ; http://dados.gov.br/dataset/search?organization=ministerio-da-saude-ms
2.2.7 Orçamento cidadão	http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao
2.3.1 Folha de Pagamento (detalhamento atualizado)	http://portaldatransparencia.gov.br/servidores/
2.3.2 Licitações	http://www.comprasgovernamentais.gov.br
2.3.3 Ações e decisões governamentais	http://www2.planalto.gov.br/presidencia/diretrizes-de-governo ; http://www.spm.gov.br
2.3.4 Abertura de dados da administração	http://dados.gov.br
2.4.1 Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	http://siteprouni.mec.gov.br
2.4.2 Agenda pública	http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/agenda/agenda-da-presidenta/2016-05-02?month:int=5&year:int=2016
2.4.3 Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	http://www.servicos.gov.br/servico/carteira-de-trabalho-e-previdencia-social-ctps?pk_campaign=area-de-interesse
2.4.4 Acompanhamento das demandas	http://www.justica.gov.br/Acesso/sistema-eletronico-de-informacoes-sei
2.4.5 Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	http://www.brasil.gov.br/servicos/perguntas-frequentes
2.4.6 Atendimento <i>online</i>	Na página principal do portal
2.4.7 Meios de participação	http://www.brasil.gov.br/barra#participe
2.4.8 Participação em redes sociais	Na página principal do portal

Apêndice 2

Tabela 4: Links em que foram encontradas informações referentes aos indicadores - avaliação Estados Unidos

INDICADORES	LINKS
1.2.1 Link para Organismos de controle	https://www.whitehouse.gov/1600/federal-agencies-and-commissions
1.2.2 Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	http://www.data.gov
2.1.1 Educação para o controle social	http://www.data.gov
2.1.2 Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	https://www.usa.gov/federal-agencies/u-s-senate
2.1.3 Conselhos Nacionais	https://www.usa.gov/federal-agencies/national-security-council
2.1.4 Ouvidoria	https://www.usa.gov/email
2.1.5 Informações sobre os meios de participação	https://www.whitehouse.gov/participate
2.1.6 Informações sobre o funcionamento do governo	https://www.usa.gov/branches-of-government; https://www.usa.gov/branches-of-government#item-37562; https://www.whitehouse.gov/1600/legislative-branch; https://www.whitehouse.gov/1600/resources;
2.1.7 Legislação do governo	http://www.senate.gov/legislative/legislative_home.htm
2.1.8 Programas e Projetos do governo	https://www.whitehouse.gov/issues/homeland-security;
2.2.1 Declaração Pré-orçamentária	https://www.whitehouse.gov/omb
2.2.2 Proposta de orçamento do Executivo	https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Appendix
2.2.3 Orçamento promulgado	https://www.whitehouse.gov/omb/legislative_reports
2.2.4 Relatórios de execução	https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2016/assets/16msr.pdf;
2.2.5 Relatórios de revisão	https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/balances.pdf; https://www.whitehouse.gov/omb/budget_amendments; https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/budget_amendments/emergency_supplemental_2-22-16_zika.pdf
2.2.6 Abertura de dados financeiro-orçamentários	https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Supplemental
2.2.7 Orçamento cidadão	https://budget2017.whitehouse.gov/#!/year/2017/revenue/0/function_title;
2.3.1 Folha de Pagamento (detalhamento atualizado)	https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/
2.3.2 Licitações	https://www.acquisition.gov/?q=browsefar
2.3.3 Ações e decisões governamentais	https://www.whitehouse.gov/issues/education/early-childhood https://www.whitehouse.gov/briefing-room/legislation
2.3.4 Abertura de dados da administração	www.data.gov

2.4.1 Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	https://www.whitehouse.gov/ebola-response#section-where-we-stand
2.4.2 Agenda pública	https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions ; https://www.whitehouse.gov/blog#today
2.4.3 Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	https://www.usa.gov/retirement
2.4.4 Acompanhamento das demandas	Ver anexos
2.4.5 Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	https://www.whitehouse.gov/participate/fellows/faq
2.4.6 Atendimento <i>online</i>	https://www.whitehouse.gov/contact
2.4.7 Meios de participação	https://www.whitehouse.gov/petitions
2.4.8 Participação em redes sociais	Em todas as páginas do portal

Apêndice 3

Tabela 5: Links em que foram encontradas informações referentes aos indicadores - avaliação Reino Unido

INDICADORES	LINKS
1.2.1 Link para Organismos de controle	https://www.gov.uk/
1.2.2 Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	https://data.gov.uk
2.1.1 Educação para o controle social	https://www.gov.uk/help/about-govuk ; https://www.gov.uk/government/how-government-works ;
2.1.2 Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education ; https://www.gov.uk/government/email-signup/new?email_signup%5Bfeed%5D=https%3A%2F%2Fwww.gov.uk%2Fgovernment%2Fpeople%2Fnic-ky-morgan.atom ;
2.1.3 Conselhos Nacionais	https://www.britishcouncil.org ;
2.1.4 Ouvidoria	https://forms.dft.gov.uk/foi-dft-and-dft-agencies/ ;
2.1.5 Informações sobre os meios de participação	https://www.surveymonkey.co.uk/r/82MN3Q3 ;
2.1.6 Informações sobre o funcionamento do governo	https://www.gov.uk/government/how-government-works ; http://www.parliament.uk ; http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/ ;
2.1.7 Legislação do governo	http://www.legislation.gov.uk/new ;
2.1.8 Programas e Projetos do governo	https://www.gov.uk/government/publications/built-environment-professional-education-project-updates ;

	https://www.gov.uk/government/policies/2012-olympic-and-paralympic-legacy ; https://www.gov.uk/government/publications/a-living-legacy-2010-15-sport-policy-and-investment ; https://www.gov.uk/government/publications/nhs-outcomes-framework-2016-to-2017 ;
2.2.1 Declaração Pré-orçamentária	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508193/HMT_Budget_2016_Web_Accessible.pdf ;
2.2.2 Proposta de orçamento do Executivo	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508193/HMT_Budget_2016_Web_Accessible.pdf ;
2.2.3 Orçamento promulgado	https://www.gov.uk/government/collections/budget-2016-tax-related-documents ; http://www.parliament.uk/business/news/2016/january/lords-housing-bill/
2.2.4 Relatórios de execução	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509421/Budget_2016_distribut_ional_analysis_final.pdf ; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508193/HMT_Budget_2016_Web_Accessible.pdf ; https://www.gov.uk/government/publications/ministry-of-justice-mid-year-report-to-parliament-2014 ; https://www.gov.uk/government/publications/valuation-office-agency-government-procurement-card-spending-2015-2016 ;
2.2.5 Relatórios de revisão	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/508193/HMT_Budget_2016_Web_Accessible.pdf ; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479749/52229_Blue_Book_PU1865_Web_Accessible.pdf ; https://www.gov.uk/government/publications/general-fund-revenue-account-budget ;
2.2.6 Abertura de dados financeiro-orçamentários	www.data.gov.uk ; https://data.gov.uk/apps ;
2.2.7 Orçamento cidadão	https://www.gov.uk/government/news/budget-2016-some-of-the-things-weve-announced ; https://www.gov.uk/government/publications/budget-2016-documents ;
2.3.1 Folha de Pagamento (detalhamento atualizado)	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/505251/0637-15_29_October_2015.pdf ; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507785/Cabinet_Office_workforce_management_data_january_2016.csv/preview ; https://www.gov.uk/government/publications/dfid-workforce-management-information-2016 ;
2.3.2 Licitações	https://www.gov.uk/fish-seller-buyer-registration-scotland ; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337906/Site_delivery_fund_-_invitation_to_bid.pdf
2.3.3 Ações e decisões governamentais	https://www.gov.uk/government/how-government

	works
2.3.4 Abertura de dados da administração	https://data.gov.uk/apps
2.4.1 Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	https://www.gov.uk/government/policies ; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229473/briefing-governments-ambition-cycling.pdf
2.4.2 Agenda pública	https://www.gov.uk/government/people/david-cameron ;
2.4.3 Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	https://www.gov.uk/performance ; https://www.gov.uk/performance/services ; https://www.gov.uk/performance/dft-amend-driving-licence-details
2.4.4 Acompanhamento das demandas	Ver anexos
2.4.5 Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/513269/For_publishing_FOI_0641-15.pdf ;
2.4.6 Atendimento <i>online</i>	https://www.gov.uk/passport-advice-line ;
2.4.7 Meios de participação	https://www.gov.uk/government/get-involved#engage-with-government ;
2.4.8 Participação em redes sociais	https://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street ;

ANEXOS

Anexo 1: pedido feito pela Lei de Acesso à Informação ao Senado Federal

serviço de atendimento

← [ícone] [ícone] [ícone] [ícone] Mover para a Caixa de Entrada [ícone] [ícone] Mais

Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento nº 1341736 [Entrada]

Sistema de Informação ao Cidadão <SIC@senado.leg.br> para mim 10/11/15

Prezada Senhora MARIA PAULA ALMADA E SILVA,

Em atendimento ao pedido de informação nº 0021677/15/WW, informamos que a construção da proposta de Índice de Transparência do Legislativo foi embasada na seguinte revisão bibliográfica:

Revisão teórica
 Constituição Federal (atribuições do Poder Legislativo)
 Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527, de 18/11/2011)
 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000)
 Sites na internet: institucionais do Poder Legislativo, nacionais e internacionais
 Propostas diversas: ONG, ONU, OECD, etc

Revisão metodológica
 Índice Cidade Transparente
 Aisl Transparency Index – ATI
 Índice de Transparência Contas Abertas
 Transparímetro do MPU
 E-government Development Index – EGD
 Indicador de Transparência – OECD/IATI
 Avaliação de Portais dos Municípios da Paraíba (TCE-PB)
 Índice de Transparência dos Partidos Políticos no Chile
 Agradecemos a colaboração e nos colocamos à disposição para qualquer eventual esclarecimento.

Atenciosamente,
 Senado Federal

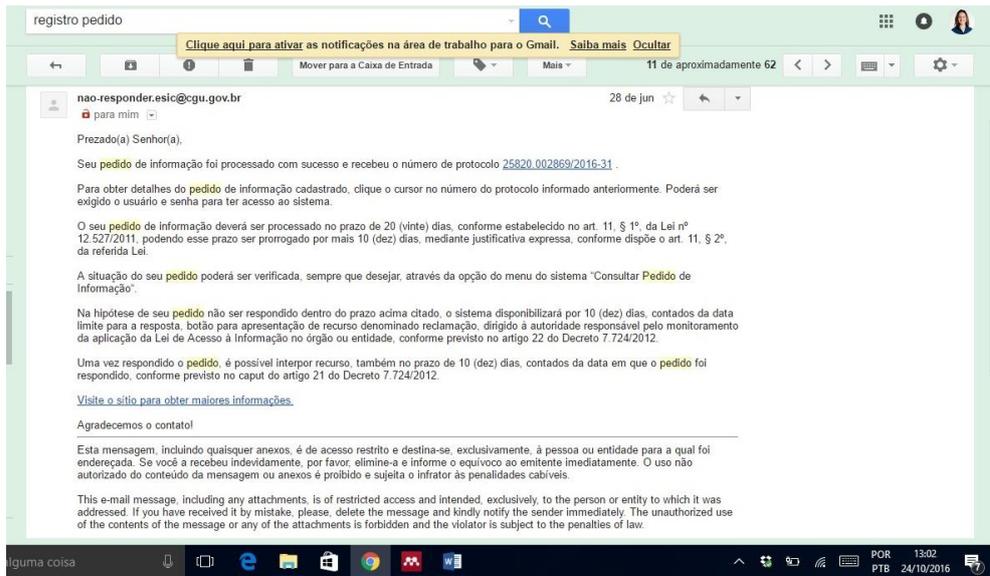
Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão
 Senado Federal | Secretaria de Gestão de Informação e Documentação
 Alô Senado – 0800 612211

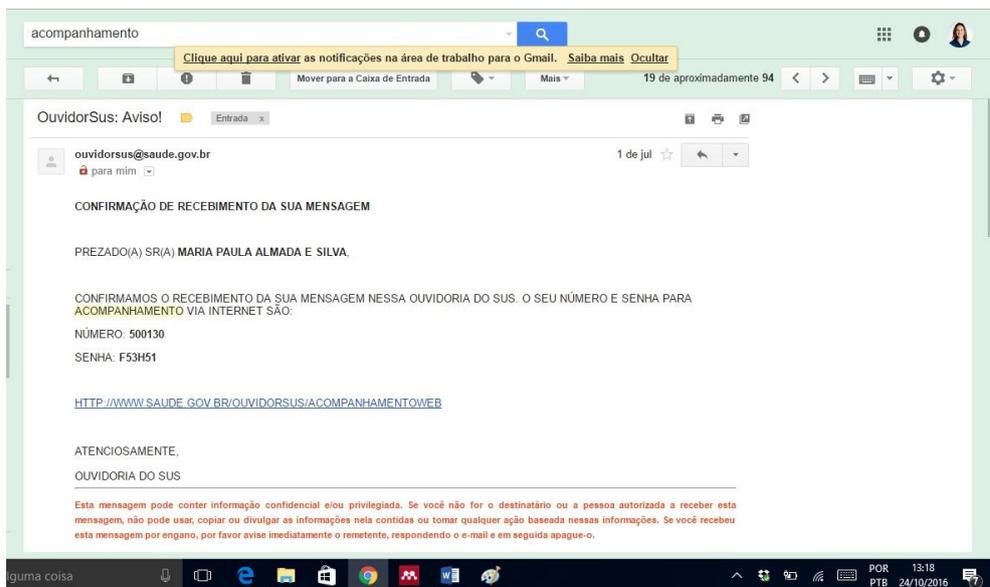


Atenção! Não responda este email! Caso necessite de informações complementares, registre novo pedido de informação através dos canais de atendimento ao cidadão: [clique aqui](#) ou disque para o Alô Senado 0800612211. Não se esqueça de referenciar o número de protocolo do pedido original.

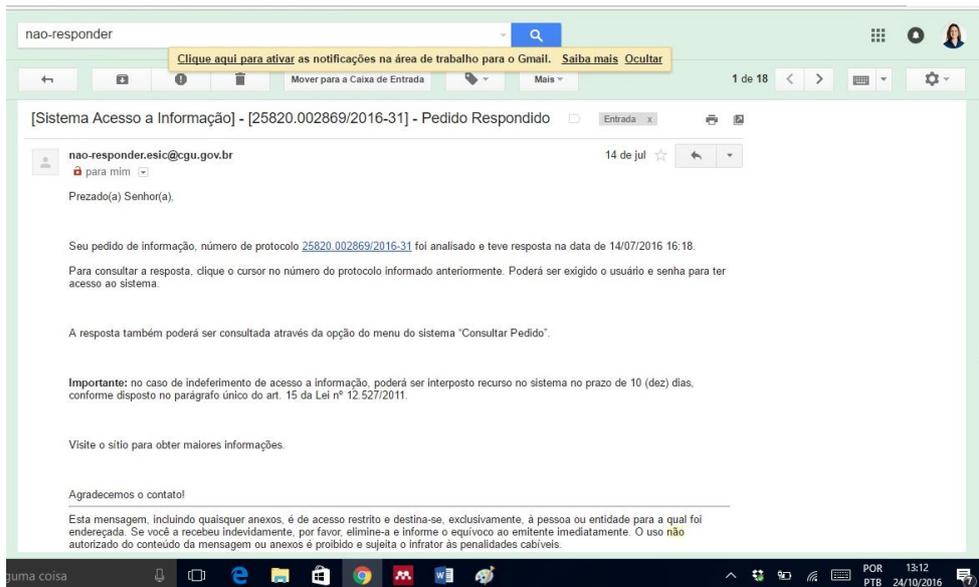
Anexo 2 - Registro de pedido de informação Brasil



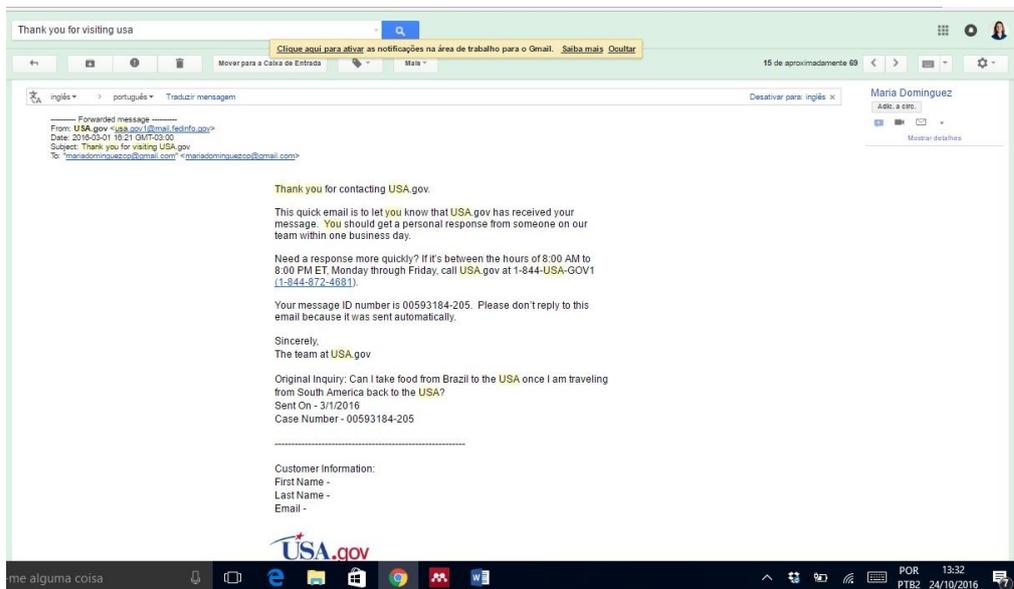
Anexo 3 - Acompanhamento da demanda feita através da LAI



Anexo 4 – Resposta disponível Brasil



Anexo 5 - Registro de pedido de informação Estados Unidos



Anexo 6 – Respostas Estados Unidos

Thank you for visiting usa

Clique aqui para ativar as notificações na área de trabalho para o Gmail. Saiba mais Ocultar

Mover para a Caixa de Entrada Mais 6 de aproximadamente 69

Fwd: Thank you for contacting USA.gov

Maria Dominguez <maria.dominguezcp@gmail.com> 14 de set

para mim

Inglês > português Traduzir mensagem Desativar para: Inglês x

----- Forwarded message -----
 From: "USA.gov1@mail.fedinfo.gov" <usa.gov1@mail.fedinfo.gov> <usa.gov1@mail.fedinfo.gov>
 Date: 2016-03-01 16:45 GMT-03:00
 Subject: Thank you for contacting USA.gov
 To: "maria.dominguezcp@gmail.com" <maria.dominguezcp@gmail.com>

Hello Maria,

Thank you for contacting USA.gov.

We have reviewed your message, and we understand that you would like to know if you can bring food into the United States from Brazil.

This information was obtained from the [U.S. Customs and Border Protection \(CBP\) website](#) under the section "[Travelers bringing food into the U.S. for personal use](#)".

You may be able to bring in food such as fruits, meats or other agricultural products depending on the region or country from which you are traveling. Restrictions are placed on these products to protect community health, preserve the environment and prevent the introduction of devastating

uma coisa

POR 13:21
PTB 24/10/2016

Thank you for visiting usa

Clique aqui para ativar as notificações na área de trabalho para o Gmail. Saiba mais Ocultar

Mover para a Caixa de Entrada Mais 6 de aproximadamente 69

products depending on the region or country from which you are traveling. Restrictions are placed on these products to protect community health, preserve the environment and prevent the introduction of devastating diseases to domestic plants and animals.

You must declare all food products. Failure to declare food products can result in up to \$10,000 in fines and penalties.

The following are generally admissible:

- Condiments** such as ketchup (catsup), mustard, mayonnaise, Marmite and Vegemite and prepared sauces that do not contain meat products
- Olive oil** and other vegetable oils
- Bread, cookies, crackers, cakes, granola bars, cereal** and other baked and processed products
- Candy and chocolate**
- Cheese** - Solid cheese (hard or semi-soft, that does not contain meat); butter, butter oil, and cultured milk products such as yogurt and sour cream are not restricted. Feta cheese, Brie, Camembert, cheese in brine, Mozzarella and Buffalo Mozzarella are permissible ([USDA Animal Product Manual](#), Table 3-14-6). Cheese in liquid (such as cottage cheese or ricotta cheese) and cheese that pours like heavy cream are not admissible from countries affected by foot-and-mouth disease (FMD). Cheese containing meat is not admissible depending on the country of origin.
- Canned goods** and goods in vacuum packed jars (other than those containing meat or poultry products) for your personal use

Maria Dominguez

Adic. a circ.

Mostrar detalhes

uma coisa

POR 13:22
PTB 24/10/2016

Thank you for visiting usa

Clique aqui para ativar as notificações na área de trabalho para o Gmail. Saiba mais Ocultar

Mover para a Caixa de Entrada Mais 6 de aproximadamente 69

- Canned goods** and goods in vacuum packed jars (other than those containing meat or poultry products) for your personal use
- Fish** - personal amounts of fish, shrimp, abalone and other seafood are allowed and can be fresh, frozen, dried, smoked, canned or cooked
- Dried Fruit** - things like apricots, barberry, currants, dates, figs, gooseberries, peaches, prunes, raisins, tomatillos, and zereskh ([USDA Miscellaneous and Processed Products Manual](#), Table 3-69)
- Liquid milk and milk products** intended for use by infants or very young children are admissible if in a reasonable amount or small quantity for several days' use.

Note: Milk and milk products from goats must be accompanied by a USDA import permit if from regions classified as affected with foot-and-mouth disease (FMD) or Rinderpest.

- Powder drinks** sealed in original containers with ingredients listed in English. However, admissibility is still under the discretion of the Customs and Border Protection (CBP) Agricultural Specialist.
- Juices** - commercially canned ([USDA Miscellaneous and Processed Products Manual](#), Table 3-75)
- Tea** - commercially packaged and ready to be boiled, steeped or microwaved in liquid. Coca, barberry and loose citrus leaves are prohibited ([USDA Miscellaneous and Processed Products Manual](#), Table 3-148)
- Coffee** - roasted or unroasted if there is no pulp attached. ([USDA Miscellaneous and Processed Products Manual](#), Table 3-48)

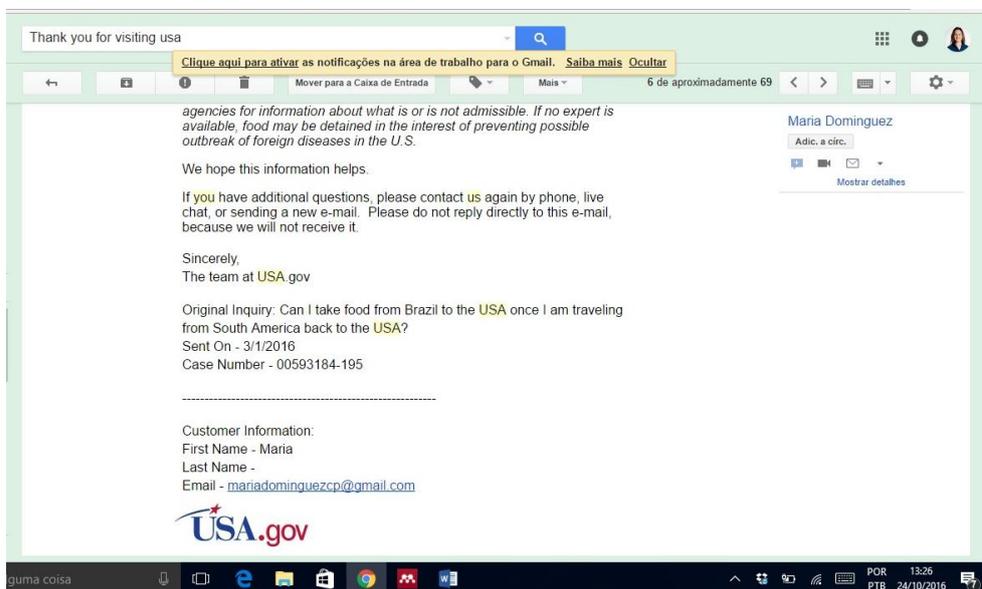
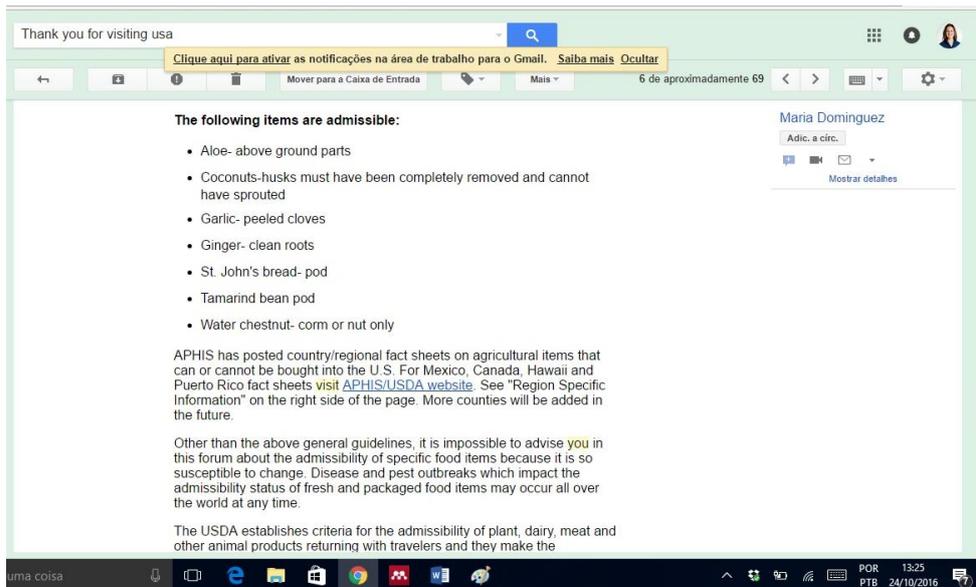
Maria Dominguez

Adic. a circ.

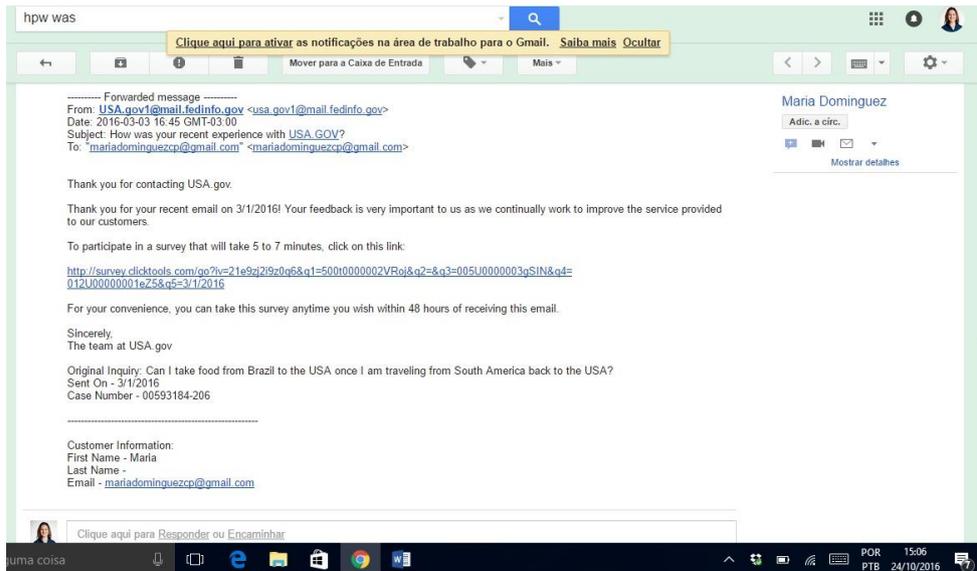
Mostrar detalhes

uma coisa

POR 13:24
PTB 24/10/2016



Anexo 7 – Avaliação experiência *usa.gov*



Anexo 8 - Confirmação recebimento solicitação informação Reino Unido



Anexo 9 - Solicitação encaminhada Reino Unido

a contact us

Clique aqui para ativar as notificações na área de trabalho para o Gmail. Saiba mais Ocultar

Mover para a Caixa de Entrada Mais 52 de aproximadamente 165

inglês > português Traduzir mensagem Desativar para: inglês x

----- Forwarded message -----
 From: <Unmonitored.ACCOUNT@education.gsi.gov.uk>
 Date: 2016-04-01 16:57 GMT-03:00
 Subject: A contact us form has been submitted - ref: (2016-0016704) CRM:0012971
 To: mariadominguezcp@gmail.com

<http://www.emcsrv.com/xrolog/PG/DFE/DFE-small.gif>

Thank you for getting in touch. We can confirm that we have received the information you submitted.
 A copy of your submission is below.

Question about an open academy: No
 Name of academy:
 Question: What do documents do I need, as a Brazilian student, to prove my proficiency in English for UK schools?

Contact details
 Name: Miss Maria Pinho
 Role: Other Association or Organisation
 Prefer telephone response: Do Not Allow
 Telephone number:
 Email address: mariadominguezcp@gmail.com

Regards,
 Department for Education
<http://www.gov.uk/dfes>

alguma coisa

POR 15:13
 PTB 24/10/2016

Anexo 10 - Solicitação respondida

department for education

Clique aqui para ativar as notificações na área de trabalho para o Gmail. Saiba mais Ocultar

Mover para a Caixa de Entrada Mais 35 de aproximadamente 94

----- Forwarded message -----
 From: <Unmonitored.ACCOUNT@education.gsi.gov.uk>
 Date: 2016-04-19 11:19 GMT-03:00
 Subject: Department for Education: 2016-0016704 CRM:0718188
 To: mariadominguezcp@gmail.com

Dear Ms Pinho

Thank you for your email of 1 April about documents to prove your English skills.

If you are referring to the requirements for teacher training, please visit: <https://getintoteaching.education.gov.uk/>.

However if you are enquiring for different reasons, please could you send further details of your enquiry in order for the department to provide you with a full and comprehensive response.

Your correspondence has been allocated reference number 2016-0016704. If you need to respond to us, please visit: <https://www.education.gov.uk/contactus> and quote your reference number.

As part of our commitment to improving the service we provide to our customers, we are interested in hearing your views and would welcome your comments via our website at: <https://www.education.gov.uk/pctsurvey>.

Yours sincerely
 Emma Coltman
 Ministerial and Public Communications Division

Web: <https://www.education.gov.uk><<https://www.education.gov.uk/>>
 Twitter: <https://www.twitter.com/educationgovuk>
 Facebook: <https://www.facebook.com/educationgovuk>
<https://www.education.gov.uk/images2/iris/dfes.png>

uma coisa

POR 15:09
 PTB 24/10/2016