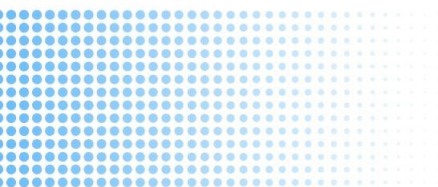


Herbert de Oliveira Rego

# ACCOUNTABILITY:

caminho para a cidadania



edições LTI  
Coleção Academia  
2024

# ACCOUNTABILITY:

## caminho para a cidadania



edições LTI  
Coleção Academia  
2024

Copyright ©2024, Herbert de Oliveira Rego

Conselho Editorial  
Francisco Carlos Paletta  
Herbert de Oliveira Rego  
Isa Maria Freire  
Gustavo Henrique de Araújo Freire  
Marcia Maria de Medeiros Travassos Saeger  
Maria Meriane Vieira da Rocha  
Vania Maria Rodrigues Hermes de Araujo

Editora de texto  
Isa Maria Freire

Editor de formatos  
Pablo Matias Bandeira

Revisão de texto  
Vania Maria Rodrigues Hermes de Araújo

Revisão bibliográfica  
Niedja Nascimento Barros

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.  
A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R48a Rego, Herbert de Oliveira.

ACCOUNTABILITY: caminho para a cidadania / Hebert de Oliveira Rego. — 1ª ed. — João Pessoa: Edições LTI, 2024.

167 p.

ISBN: 978-3-16-148410-0

Accountability 2. Portais de Transparência 3. Transparência Pública 4. Lei de Acesso à Informação (LAI) I. Título.

CDD: 352.88

CDU: 35.077

Editada a partir da tese de doutorado do autor, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal da Paraíba. Acesso: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21446>

*Dedico este livro aos meu filhos, Nathália e Pedro Henrique*

# Sumário

APRESENTAÇÃO	7
PRÉFACIO	9
1 CONTEXTO E PROPOSTA	11
1.1 O fio da história	11
2 EM BUSCA DO ENTENDIMENTO	24
2.1 A questão da transparência	24
2.2 Revelando a accountability	39
2.3 Regime e Políticas de Informação	58
3 PRESTANDO CONTAS AOS CIDADÃOS	83
3.1 Desenhando um mapa	83
3.2 Caminhos e Trilhas	85
<b>3.2.1 O Fio e os Rastros</b>	89
<b>3.2.2 As evidências</b>	95
4 TECENDO OS FIOS DO TEXTO	100
4.1 Avaliação da Transparência	100
4.2 Avaliação da <i>Accountability</i>	124
PÓS-FACIO	131
REFERÊNCIAS	139

# Apresentação

O Projeto LT*i*, em desenvolvimento no Departamento de Ciência da Informação da Universidade Federal da Paraíba, iniciou suas atividades em 2009, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do edital Universal e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, e do Programa de Bolsas de Extensão da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Na pesquisa, adotamos o construto da *responsabilidade social* da ciência da informação (Wersig e Neveling, 1975; Freire, I., 2001) como *atrator de uma rede conceitual* (Wersig, 1993) tecida com os fios conceituais do *regime de informação* (González de Gómez, 1999, 2002, 2003a), das *tecnologias intelectuais e da inteligência coletiva* (Lévy, 1994, 2000). Particularmente, ao longo da caminhada no LT*i*, observamos a crescente relevância da publicação dos resultados das ações de informação no Portal LT*i*, a interface do Projeto na Internet.

Nesse contexto, propomos ampliar as ações de mediação através de projeto de criação e desenvolvimento de

canal editorial dirigido à publicação de trabalhos acadêmicos, iniciando pela publicação de teses e dissertações defendidas em um dos programas de pós-graduação da área de Ciência da Informação reconhecidos pela Capes, no que constituirá a *Coleção Academia*. A ideia é promover uma associação entre editores e produtores de informação, iniciando um ciclo de seleção e processamento de teses e dissertações selecionadas pela Comissão Editorial.

Trata-se de um projeto de pesquisa no que diz respeito à abordagem, mediante aplicação do modelo teórico do regime de informação, e de extensão, no que diz respeito à abordagem e aplicação, utilizando o instrumento da pesquisa-ação.

Nosso objetivo é promover o compartilhamento da informação e conhecimento científicos produzidos nas áreas de Ciência da Informação, Arquivologia, Biblioteconomia, Museologia e conexas.

## Prefácio

**T**udo começou quando tive a alegria de conhecer Isa Freire, em 2015, indicada por um amigo, para uma possível orientação caso eu fosse aprovado na seleção de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal da Paraíba. Esse primeiro encontro foi de uma leveza e sintonia ímpar, eu cheguei com a ideia de transparência e ela já agregou a ideia da “*accountability*”, e assim começamos a nossa caminhada.

O que se poderia esperar entre um Economista e uma Cientista da Ciência da Informação? A nossa relação orientando/orientadora logo se transformou em uma parceria produtiva, nos colocando em destaque na Brapci quando se pesquisa *accountability*. A produção de artigos e palestras, aconteceram de forma natural visto a nossa curiosidade acadêmica e a nossa vontade de criar um ambiente propício para o surgimento de novos pesquisadores do tema e assim, criar uma rede de discussões e avançar com o tema no Brasil.

A partir da nossa primeira publicação é perceptível o amadurecimento do tema e sua relação com a Ciência da Informação, essa sempre foi uma preocupação, já que em



outras áreas da Ciência, transparência/*accountability* já são temas consolidados, o que ainda não é a realidade na Ciência da Informação no Brasil.

Este livro é um importante marco na minha evolução acadêmica, reflete uma série de coisas como: as minhas experiências nos Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB), as minhas leituras e a experiência na *Texas A&M University*, onde fiz doutorado-sanduiche.

Como eu entrei no doutorado já como professor universitário e quase cinquenta anos, tive um comportamento diferenciado dos meus colegas, quase sempre mais jovens: eu já sabia o que queria e como alcançar, através de esforço e objetividade. Não perdi tempo com discussões que estavam fora do meu foco e sabia que o tempo era algo precioso para quem tinha um objetivo bem claro e ambicioso a sua frente.

É muito bom olhar para trás e ver que tudo valeu a pena, tudo me acrescentou e que ainda há muito mais para ser percorrido nesse caminho.

Não sou em nada especial, mas a maturidade já tinha provado que não há como dar errado com a combinação entre: esforço, foco e paciência. Essa combinação deve ser um exercício diário para um acadêmico, ou não, e deve ser vista como uma teoria geral, uma regra.

Bom proveito!

Herbert de Oliveira Rego  
Setembro, 2024

# CONTEXTO E PROPOSTA

## A história 1 O fio da História

**N**os últimos anos houve um crescente interesse acadêmico sobre políticas de acesso à informação no Brasil, o que se deveu principalmente à disponibilidade da Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>3</sup>.

No campo da Ciência da Informação, uma busca na Base de Dados em Ciência da Informação (Brapci)<sup>4</sup>, apresenta os caminhos percorridos pela LAI, legislação que veio regulamentar um direito previsto na Constituição Federal de 1988: o direito de acesso à informação, que, segundo Rodrigues (2020a) e Campos e Rodrigues (2020), percorreu um longo e complexo caminho no parlamento até ter sua aprovação<sup>5</sup>. A partir da LAI, surgiu no Brasil o movimento da transparência pública, ocasionando uma mudança de comportamento do Estado diante dos cidadãos, com a opacidade pública perdendo espaço para a transparência. Nesse contexto, os cidadãos têm tido um papel mais ativo na governança pública<sup>6</sup> e na consolidação do Estado democrático.

3 Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)

4 Disponível em: <https://Brapci.inf.br/#/>

5 Conforme artigo 5º da Constituição: “XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, [...]”.

6 De acordo com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, governança é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Contudo, anterior ao entendimento de transparência pública, é preciso compreender o significado dos termos cidadania e cidadão. Os conceitos de cidadão e de cidadania ainda são controversos, e em Cooper e Luther (1984) encontramos tais definições alinhadas com nosso propósito de tratar da diluição do poder entre governo e cidadão.

Os autores definem cidadania como o *status* e a função que determinam a autoridade e as obrigações dos membros individuais de uma comunidade em termos de qualificações, direitos e obrigações formalizados por meio de leis, estatutos ou constituições; ou até mesmo direitos e obrigações informais, determinados por valores, tradição e consenso. E consideram como cidadão aquele que se qualifica para o *status* de cidadania, formal ou informalmente, em determinada comunidade e está sobrecarregado com as obrigações atribuídas a essa função anteriormente definida por tal comunidade.

A transparência pública é a obrigação constitucional na qual o gestor público deve prestar contas regularmente ao cidadão sobre suas ações, tais como arrecadação de receitas, fixação de despesas e decisões adotadas para a gestão dos recursos de modo geral. A abertura dos dados e informações públicas é necessária para a consolidação da democracia, porém por si só não é suficiente: para tanto, é fundamental que o cidadão possa exercer a *accountability*<sup>7</sup> e garantir o exercício de sua cidadania.

Para a *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), *accountability* pública é a

<sup>7</sup> Responsabilidade, transparência, prestação de contas. Veja em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/o-que-e-accountability-conheca-o-termo-que-ajuda-a-repensar-direitos-e-deveres/>

prestação de contas do setor público aos cidadãos mediante alguém responsável por fiscalizar os atos públicos. Mas, diferentemente da transparência, na *accountability* há a sanção, caso os atos públicos venham a ser reprovados pelos cidadãos. Em outras palavras, segundo O'Donnell (1994, 1998), espera-se que o cidadão sancione por meio do voto as boas práticas de governança pública.

Os governos municipais constituem o *locus* onde acontece a maioria das decisões que atingem diretamente os cidadãos, contudo é exatamente nessa esfera governamental que a transparência e, por conseguinte, a *accountability* são mais frágeis.

No Brasil, os municípios tendem a apresentar níveis mais baixos de transparência quando comparados ao governo federal. Para Michener (2016), Michener, Contreras e Niskier (2018), Michener, Moncau e Velasco (2014) e Lambert (2013), a questão da fragilidade na transparência dos governos municipais é um paradoxo, uma vez que esses governos deveriam ser os mais transparentes em virtude da aproximação com os cidadãos, já que os municípios são o público-alvo dessas gestões. Nesse ponto, é importante ter em mente que nos países democraticamente mais avançados a transparência é maior nos governos locais.

Contudo, ao considerar o cenário brasileiro, Michener (2016, p. 15-17) nos apresenta três paradoxos dessa realidade, a saber:

- i) “[...] os cidadãos tendem a ser localmente desinformados”, com pouco destaque sobre notícias dos governos locais (na academia e na mídia);
- ii) há uma opacidade local no Brasil, diferentemente do

que ocorre nos países desenvolvidos; e

iii) há uma vulnerabilidade, pois os governos locais parecem ter a concepção de que o custo de não ser transparente é menor que o de atuar com transparência, principalmente quando não há instituições de controle, e por isso não se colocam abertos a críticas.

Tendo em vista o avanço no debate das questões pertinentes ao tema, as pesquisas da área de Ciência da Informação modificaram suas pautas e passaram a incorporar questões sobre *accountability* pública, tal como abordado em Rego e Freire (2016, 2017, 2018) e Rego, Souza e Freire (2018). A transparência pública continua como um dos pilares da discussão sobre acesso à informação, porém, no âmbito das investigações conduzidas na área da Ciência da Informação, os estudos passaram a considerar, entre outros fatores, o contexto de *accountability* pública, isto é, passaram a levar em conta a ideia do agir com responsabilidade no trato da coisa pública, abordagem na qual a responsabilidade de uma agência pública, perante um indivíduo ou organização, envolve a síntese da governança (Pinho; Sacramento, 2009; Oliveira; Carvalho; Corrêa, 2013).

*Accountability* e transparência pública são vistas como diferentes faces de uma mesma moeda, e, dito isso muitas vezes, não faz sentido discuti-las separadamente, principalmente quando relacionamos o acesso à informação ao cidadão. Destarte, no Brasil a importância dos portais de transparência aparece como elemento impulsionador da consolidação da cidadania, conforme Rego e Freire (2017, 2018), o que por si só já confere relevância à abordagem do tema.

O direito à informação, fundamento das políticas públicas da transparência, consolidou-se ao longo da evolução histórica dos direitos humanos.

De acordo com Bobbio (1992), Pezzella (2013), McDonagh (2013), Fonseca (1999) e Meijer (2009), essa progressividade teve início com os chamados “direitos de primeira geração”, inscritos na Declaração de Direitos da Virginia (Estados Unidos, 1776), na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789). Essas declarações apresentaram os direitos inerentes ao indivíduo, entre os quais o direito à liberdade de opinião e à igualdade de todos perante a lei. Nesse sentido, os chamados “direitos de segunda geração” (Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919) garantiram os direitos ao trabalho, à saúde, à educação; os “direitos de terceira geração” enfatizaram a preservação do meio ambiente. Por fim, os “direitos da quarta geração” contribuíram para os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

No fim dos anos de 1980, houve mudanças nos processos democráticos em muitos países, e isso fez com que ocorresse também uma crescente busca por processos e conceitos democráticos. Michener e Bersch (2013, p. 235) destacam a atuação do então presidente da ex-União Soviética, Mikhail Gorbachev, no fortalecimento da importância da transparência, quando estabeleceu a *glasnost*, que significa “abertura” e “publicidade máxima” em russo.

Mais recentemente houve uma atualização dos direitos humanos que consideram o ambiente virtual, por meio da

Carta de Direitos e Princípios para a Internet (ONU, 2015, p. 15), que tem como um de seus objetivos “aumentar a conscientização sobre esse documento, à luz da crescente preocupação pública nacional e internacional sobre a proteção e o gozo dos direitos humanos, tanto *online* quanto *off-line*”. Mas a evolução histórica dos direitos de acesso à informação, como podemos ver no Quadro 1, demorou a chegar a um grande número de nações, conforme estudo *Right to Information Rating* (RTI) realizado pelo *Access Info Europe* e pelo *Centre for Law and Democracy*, publicado em 2019, que criou um *ranking* do direito à informação envolvendo 109 países (ACCESS INFO, 2019).

## Quadro 1 – Adoção de Leis de Acesso à Informação no mundo

Décadas	Qtde.	Países		
1776 (Início)	01	Suécia		
1960	02	Finlândia	Estados Unidos	
1970	05	Dinamarca Noruega	Holanda França	Grécia
1980	05	Nova Zelândia Austrália	Canadá Colômbia	Áustria
1990	17	Itália Hungria Romênia Portugal Bélgica Coreia do Sul	Belize Islândia Irlanda Tailândia Israel Letônia	Trinidade e Tobago Geórgia República Tcheca Japão Albânia
2000	55	África do Sul Alemanha Angola Antígua e Barbuda Argentina Armênia Azerbaijão Bangladesh Bolívia Bósnia-Herzegovina Bulgária Chile China Croácia Equador Eslovênia Estônia Etiópia Guatemala Honduras Ilhas Cook	Honduras Ilhas Cook Índia Indonésia Inglaterra Irã Jamaica Jordânia Kosovo Lituânia Macedônia Malta México Moldávia Montenegro Nepal Nicarágua Panamá Paquistão Peru Polônia	República do Quirguistão República Dominicana República Eslovaca Romênia Rússia São Vicente e Granadinas Sérvia Suíça Taiwan Tajiquistão Turquia Uganda Uruguai Uzbequistão Zimbábue
2010 – 2019	39	Nigéria Mongólia Níger Mônaco Iêmen Serra Leoa Sudão do Sul Ruanda Costa do Marfim Espanha Guiana Afeganistão Maldivas	Paraguai Moçambique Palau Burkina Faso Sudão Cazaquistão Benin Sri Lanka Quênia Vietnã Tanzânia, Togo Timor Leste	Filipinas Vanuatu Malawi Bahamas Chipre Líbano São Cristóvão e Nevis Seychelles Marrocos Fiji Luxemburgo Gana Brasil
Total = 124				

Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de Malin (2012).  
Com base no *Right to Information. Rating*



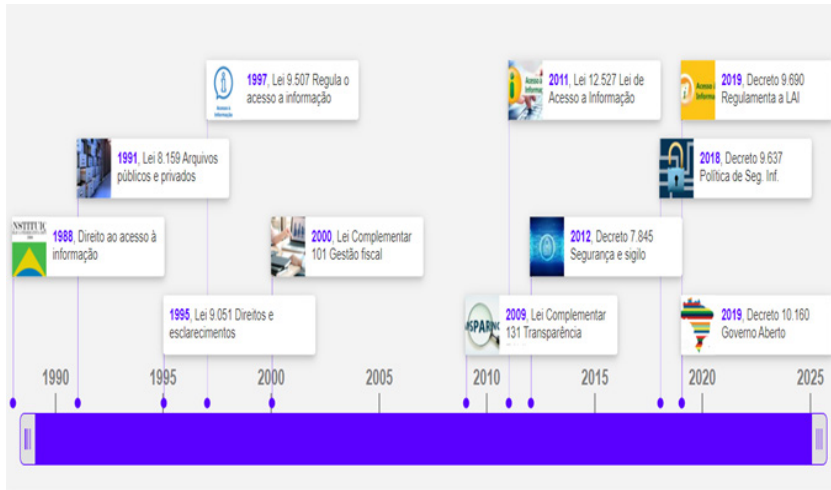
A adoção de leis de informação constitui, portanto, um movimento de atuação global, com consequências diretas no espaço local em sua fração mínima, o cidadão.

É importante notar o caso da Suécia, que em 1776 foi a pioneira na adoção do direito à informação, seguida pela Finlândia, em 1951, e depois pelos Estados Unidos, em 1966. É importante também observar que o período temporal entre o primeiro e o segundo país a adotar esse direito foi de 175 anos. Situação bem diferente se apresenta a partir dos anos de 1990, quando observamos um crescimento exponencial dos países que adotaram legislação para o acesso à informação pública. Nesse contexto histórico, o Brasil foi o 90º país a aderir ao direito à informação no cenário mundial (Sá; Malin, 2012).

No Brasil, a redemocratização nos anos de 1980 resultou na Constituição de 1988 (Constituição Cidadã), que destacou os direitos dos cidadãos com vistas à justiça social e se tornou uma peça importante para alicerçar o Estado democrático de direito no Brasil, como também a cidadania, ainda em desenvolvimento. Como afirma Filgueiras (2018), com o destaque dado à justiça social houve um aumento de demanda no Estado de soluções democráticas para a sua efetivação.

Nos anos 2000, no intuito de estimular a participação popular nas decisões do governo, uma postura mais ativa da sociedade foi institucionalizada, o que seria possível por meio da LAI e dos conselhos públicos, pelos orçamentos participativos e audiências públicas, entre outros. A Figura 1 apresenta essa evolução.

Figura 1 – Temporalidade dos Atos Legais das Políticas de Informação, Período pós-Constituição de 1988



Fonte: Elaboração própria (2021).

O progresso da participação dos cidadãos<sup>8</sup> em fóruns públicos, nos quais passaram a deter poder de deliberação, foi, sem dúvida, um avanço da democracia nacional, tendo em vista um aumento da representatividade do cidadão implementada pelo Estado. Dito de outra forma, com o fortalecimento da *accountability*, o Estado tornou-se mais democrático, em consequência do empoderamento institucional do cidadão.

Nessa perspectiva, Freire, Rego e Oliveira (2015) e Freire e Rego (2016, 2018) consideraram o portal virtual de

<sup>8</sup> A participação do cidadão, segundo Roberts (2004, p. 320), pode ser definida como “[...] o processo pelo qual os membros de uma sociedade (aqueles que não ocupam cargos administrativos no governo) compartilham o poder com funcionários públicos na tomada de decisões substantivas e na realização de ações relacionadas à comunidade”. A participação do cidadão é central na questão do acesso à informação; na verdade só há acesso à informação se houver a participação do cidadão.

transparência como um importante vetor de desenvolvimento na relação entre a sociedade e o governo, ao facilitar o acesso à informação pública, uma vez que o cidadão pode realizar pesquisas e acessar informações sobre as ações do governo em qualquer nível, mediante o uso da internet. Apesar de ainda existir pessoas que não têm acesso ao espaço virtual, ou ciberespaço<sup>9</sup>, vivemos na sociedade em rede, na qual a maioria da população dispõe de oportunidades para conexão por meio de plataformas digitais móveis.

Estudos que analisaram a transparência dos portais de informações municipais, entre eles Tejedo-Romero e Araújo (2021), Oliveira e Marçal (2020), Divino, Bezerra Filho e Nossa (2019), realizaram suas análises voltadas para a gestão pública. Nesse sentido, Pagliari, Lima e Silva (2020), por sua vez, ancoraram seu estudo na Ciência da Informação. Esses autores discutiram a questão da transparência e da informação com abordagens diferentes e instrumentos de análise distintos, apresentando novos prismas até então inovadores para as pesquisas.

Tais trabalhos corroboram a ideia de uma nova geração de temas de análise acadêmica, incluindo aspectos informacionais sobre as questões municipais no Brasil. Nossa pesquisa-teses situa-se nesse contexto.

Apresentamos, na pesquisa-tese, o seguinte questionamento:

### *Qual reflexão pode ser feita sobre os portais de transparência*

<sup>9</sup> Conforme Lévy (1999, p. 17), o termo ciberespaço especifica não somente a infraestrutura material da comunicação digital, mas, também, o universo de informação que ela abriga, assim como os seres humanos que navegam e alimentam esse universo.

*das capitais brasileiras, e do Distrito Federal, com relação às características da accountability?*

O objetivo da tese foi avaliar os portais de transparência das capitais brasileiras, e do Distrito Federal com relação às características que permitem a realização da *accountability*, mediante uma análise da transparência das informações relativas à disponibilização e uso de recursos públicos em resposta à pandemia da COVID-19, com base no levantamento realizado pela Transparência Internacional Brasil (TIB, 2020) nos portais de transparência das 26 capitais dos estados brasileiros e no Distrito Federal<sup>10</sup>.

Por sua vez, foram objetivos específicos:

- (a) avaliar a evolução da transparência nos portais avaliados, de acordo com o modelo do *ranking* de Transparência no Combate à COVID-19;
- (b) examinar a *accountability* nos portais de transparência em foco, com base no Ranking de Transparência no Combate à COVID-19, conforme características de publicização requeridas para propiciar a informação ao cidadão comum.

Nosso estudo defendeu a premissa de que as informações e os dados contidos nos portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal atendem a determinadas características de publicização, de modo que

<sup>10</sup> Para maiores informações a respeito da metodologia utilizada, ver: Transparência Internacional Brasil (2020a; 2020b).

reúnem condições para a realização da *accountability* por parte do cidadão comum (Lourenço, 2015). Tais informes dariam condições para que o cidadão pudesse, caso assim desejasse, consultar as informações para exercer seu senso crítico, para depois julgar o gestor municipal por meio do voto (O'Donnell, 1994, 1998).

Todos esperamos que as informações e dados contidos nos portais de transparência estabeleçam um fluxo informacional com o cidadão (Figura 2). Mas para que isso aconteça é necessário que esse fluxo seja capaz de ultrapassar os filtros da transparência e da *accountability*, caso contrário existe a possibilidade de que não seja possível a sua existência. Caso esse fluxo obtenha êxito na ultrapassagem dos filtros, é possível que o cidadão crie um senso crítico de sua realidade local e nas eleições municipais esteja capacitado para tomar a decisão de em quem votar com base no senso crítico desenvolvido mediante o acesso à informação disponibilizada pelo portal de transparência do seu município.

Ademais, a consolidação da transparência pública deve contribuir ainda mais com o desenvolvimento da governança pública e das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Para tanto, os portais de informação brasileiros, além da atual função informativa, poderão vir a exercer sua função mais significativa, qual seja, a de criar uma rede de cooperação para, a partir desta, solucionar problemas e criar políticas públicas, inclusive de informação (CGU, s.d.). Observamos também a emergência de um novo movimento nesse âmbito: trata-se da *accountability*, que começa a ser abordada pela Ciência da Informação como uma nova linha de pesquisa em consolidação, como se pode perceber pelos indícios de

abordagens da temática *accountability* na literatura indexada pela Brapci (Rego; Souza; Freire, 2018).

Na impossibilidade de avaliar os portais de transparência dos 5.570 municípios brasileiros, foram analisados os portais de transparência das capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal, sendo que este último, apesar de não ser um município, será avaliado a fim de cobrir todo o território nacional. As capitais são referência em serviços públicos para seus respectivos estados. Com isso, acreditamos capturar na análise aspectos que refletem as desigualdades regionais e inter-regionais, com potencial para apresentar um quadro complexo e interessante do panorama nacional com relação à informação na transparência pública e *accountability* em benefício do cidadão.

# EM BUSCA DO ENTENDIMENTO

## Transparência Accountability Regime de informação

### 2.1 A questão da transparência

**E**m 1766, a Suécia aprovou a primeira Lei de Liberdade de Imprensa, cujo título era: “A liberdade de imprensa e o direito de acesso aos registros públicos”<sup>11</sup>. Tal fato ocorreu treze anos antes da Revolução Francesa, e chama atenção o fato de o primeiro ato dessa lei constituir-se exatamente em garantir a liberdade de imprensa, que se aproxima da ideia de acesso à informação governamental, uma vez que a participação da imprensa é fundamental para publicitar informações relevantes do governo. Mais tarde, essa lei foi aprimorada e resultou na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que, em seu artigo 19, afirma: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”<sup>12</sup>.

A ideia subjacente é de que o direito ao acesso à informação complementa uma democracia representativa.

11 Sobre a Lei da Liberdade de Imprensa de 1766 na Suécia, ver: <https://www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766>. Acesso em: 20 jan. 2020.

12 Ver maiores detalhes em:

[https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948\\_94854.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-217-1948_94854.html). Acesso em: 20 jan. 2020.

Nesse sentido, o acesso à informação funciona como um freio ao poder governamental, permitindo que cidadãos participem de um debate público genuíno. Como podemos perceber, o direito ao acesso à informação apresenta-se como um meio de *accountability* e participação democrática.

O crescimento internacional do movimento *Freedom of Information Laws*, de acordo com Bovens (2002), foi um importante passo para o aumento da fiscalização do governo por parte dos cidadãos. Villanueva (2003), por sua vez, afirma que o direito à informação vai além da liberdade de expressão e do acesso à informação, sendo então formado pelo:

- i) direito de buscar informação e receber informação;
- ii) direito de informar; e
- ii) direito de ser informado.

Não há unanimidade com relação aos conceitos de transparência utilizados nas publicações até o momento, afirma Rodrigues (2020b). Todavia, o autor apresenta a evolução e o debate desenvolvido no intuito de aumentar a rigidez conceitual e assim tornar as pesquisas no tema mais próximas umas das outras.

Nesse sentido, Roberts (2006) enfatiza que, em 2004, 59 países haviam adotado leis de direito à informação, e com isso seus cidadãos tinham a possibilidade de efetivamente saber a respeito das ações que se davam no governo. No entanto, alerta que à época muitas dificuldades ainda eram empecilho para o crescimento ou consolidação das leis de direito à informação. Bovens (2002, p. 327) faz uma distinção entre transparência e direito à informação, a saber:



As regras atuais sobre governo aberto são, em sua maior parte, uma questão de higiene pública. Essa regulamentação tem como objetivo aumentar a transparência da administração pública, com vistas a um melhor controle democrático e responsabilidade social do governo. Em contraste, os direitos de informação são acima de tudo um elemento de cidadania. Dizem respeito, em primeiro lugar, ao funcionamento social dos cidadãos, não só em relação às autoridades públicas, mas também nas suas relações mútuas e nas suas relações com entidades jurídicas privadas. Os direitos à informação devem fazer parte do capítulo dos direitos civis das constituições, juntamente com os outros direitos individuais.

Para Bovens (2002) não existe um único direito à informação, mas sim vários direitos à informação, com diferentes justificativas pela relação governo e cidadão, que podem distinguir-se nos seguintes grupos:

- direito à informação primária: são direitos que conferem aos cidadãos o direito de acesso a inúmeros documentos públicos e políticas públicas, sua existência não apenas fortalece o processo de *accountability*, mas também promove o debate democrático;
- direito à informação secundária: concede aos cidadãos apoio governamental para obter acesso a canais de informação cruciais. Porém não se trata de um direito à informação, mas de acesso a canais nos quais é possível obter informação; e
- direito à informação terciária: que na verdade não oferece um direito; os cidadãos devem obter acesso à informação

por conta própria, mas exigem do governo uma estrutura que proporcione os direitos horizontais.

O direito à informação, de acordo com Roberts (2001, p. 22), está contido nos direitos básicos de participação política do cidadão:

A tarefa de fornecer serviços públicos essenciais que afetam os direitos básicos pode ser atribuída a organizações governamentais, mas os cidadãos não podem se esquivar de sua própria responsabilidade de garantir que essas agências façam seu trabalho adequadamente [...] [Há] uma obrigação de monitorar a conduta das agências, e o direito de acesso à informação poderia ser justificado como um mecanismo para permitir que os cidadãos cumpram essa obrigação.

Para o autor, a transparência é o caminho para impedir que instituições públicas causem danos aos interesses dos cidadãos, e esse deve ser o foco para debate e aprimoramento do acesso à informação. Mas a que nos referimos quando tratamos de transparência pública? Usaremos o conceito utilizado por Grimmeliikhuijsen e Meijer (2014, p. 139), que afirmaram que transparência pública é o ponto no qual “uma organização (pública) permite que atores externos monitorem e avaliem seu funcionamento e desempenho internos”. Percebemos então que para haver transparência é necessário receptores externos capazes de processar as informações disponibilizadas.

As ideias a favor da transparência, assinala Fenster (2006), são fáceis de serem expostas e aceitas dentro de uma

sociedade democrática, por exemplo: i) a ideia de que, quanto mais democrático, mais transparente o governo será; e que ii) a transparência é um instrumento de aumento da eficiência do governo e assim servirá melhor a seus cidadãos. Um trecho de uma carta de James Madison, datada de 1821, citada por Fenster (2006, p. 895), já relatava que: “[um] governo popular, sem informações populares, ou os meios de obtê-las, é apenas um prólogo para uma farsa ou uma tragédia; ou, talvez, ambos”.

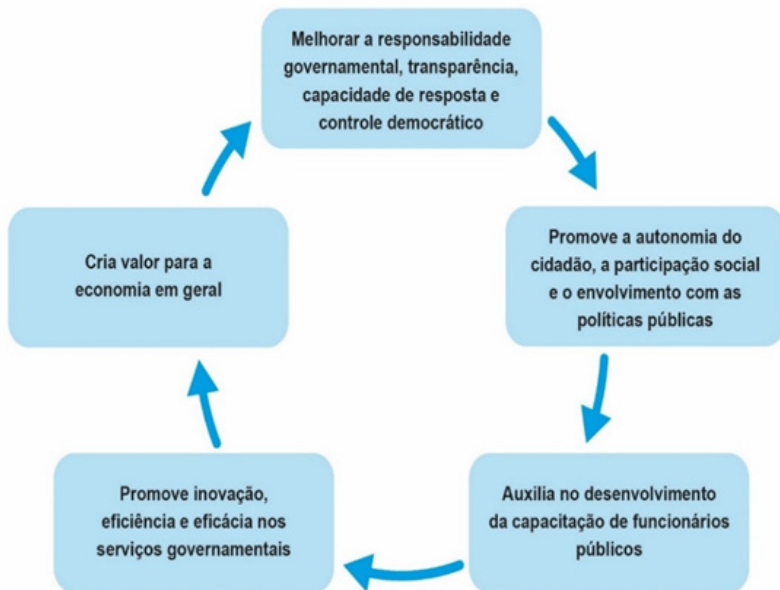
A transparência pública, Fenster (2006) explica, permite o fluxo de informação entre órgãos públicos e cidadãos, e com isso é possível haver contribuições e críticas à ação governamental, possibilitando assim o aumento da qualidade da governança. Para o autor, a transparência pública produz um cidadão informado e um governo suscetível a esse público, resultando em uma sociedade mais funcional. Por sua vez, a teoria democrática liberal, afirmam March e Olsen (1995), requer que o Estado seja capaz de se apresentar e justificar suas ações ao cidadão e à comunidade. Logo, a transparência é uma força capaz, na esfera pública, de fazer surgir um governo legítimo por meio da legitimação de suas ações, ao permitir uma escolha informada, seja ela individual ou coletiva, mas de forma democrática e consciente.

Nesse sentido, os benefícios da Lei de Acesso à Informação (LAI) vão além da simples publicização das informações e dados do governo, uma vez que promove ganhos potenciais em âmbito econômico, social e de governança. Dias, Costa e Almeida (2018) enumeram esses benefícios:

- torna possível ampliar o escrutínio por parte dos cidadãos e, conseqüentemente, aumenta a sua confiança; além disso, proporciona a possibilidade de aumentar a rapidez de resposta do governo a suas necessidades;
- a participação dos cidadãos na vida pública e na formulação de políticas públicas tende a aumentar com o acesso à informação;
- é necessário haver a capacitação de agentes públicos para que estes possam garantir a participação dos cidadãos e suas necessidades;
- por meio das TIC os serviços públicos se tornaram mais rápidos, menos burocráticos e mais baratos, facilitando que os cidadãos possam realizar suas reivindicações;
- quando há a disponibilização de informação para os cidadãos, as empresas privadas podem utilizar essas informações para a criação de novos produtos.

A Figura 4 apresenta o ciclo de benefícios que a transparência pública pode proporcionar.

Figura 4 – Ciclo de Benefícios Propiciados pela Transparência Pública



Fonte: Dias, Costa e Almeida (2018).

Para Michener e Bersch (2013) e Rodrigues (2020b), o conceito de transparência, apesar de ser muito utilizado, não oferece unanimidade e muito menos precisão, por isso os autores propõem elementos de uma estrutura conceitual, contribuindo assim para a precisão do termo transparência e para elucidar o problema de seu uso impreciso e do desenvolvimento de políticas questionáveis em torno do assunto.

O texto *Identifying transparency* (MICHENER; BERSCH, 2013) incorporou duas condições necessárias e conjuntamente suficientes para estabelecer a transparência, conforme Figura 5, a saber: i) visibilidade, o que torna o objeto visível, e para tanto a internet é fundamental; e ii) inferibilidade, que rege que o objeto possa ser inferido com algum grau de precisão. Sinteticamente, significa posicionar o nível em que a informação é completa e facilmente localizada (visível) e até que ponto a informação pode ser usada para tirar conclusões precisas (inferível), e obviamente que tudo isso vai depender também de como a informação é mediada.

Michener e Bersch (2013) salientam que os princípios de inferibilidade e de visibilidade são mais bem revelados no movimento de dados abertos, que enfatizam os dados brutos, nas iniciativas internacionais, como a *Open Government Partnership* e a *Extractive Industries Transparency Initiative*, que fornecem dados e ferramentas para análise e vêm conseguindo adesão de governos pelo mundo. O aumento da demanda por dados deduzíveis (dados brutos) não aconteceu apenas pela facilidade com que são verificáveis e mais modulares, mas principalmente pela falsa transparência e divulgações de informações ininteligíveis, que continuam sendo um problema tanto para os cidadãos como também para os formuladores de políticas públicas.

Então, para que haja transparência, é necessário que a informação seja visível, isto é,

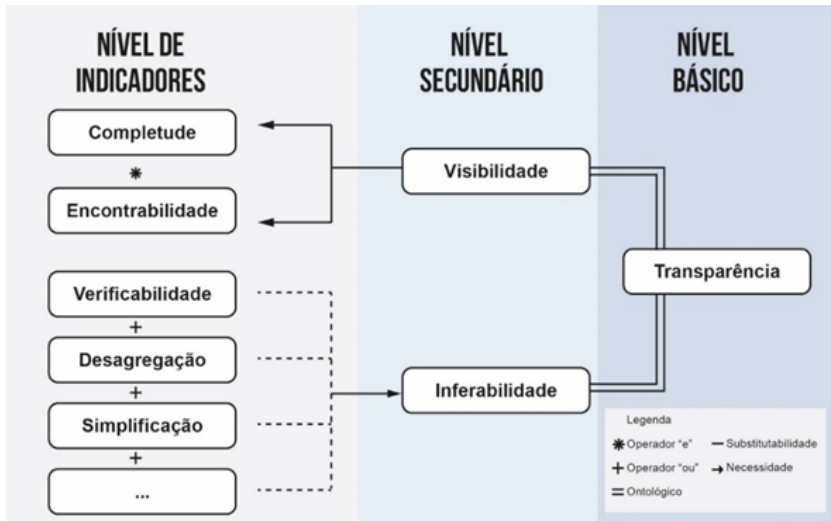
- que a informação seja completa ou o mais próximo possível de ser completa; e
- que a informação seja encontrada com relativa facilidade.

Além disso, é necessário também que a informação possua qualidade de inferibilidade, para que não haja a possibilidade de a sua imprecisão dificultar realizar inferências verificáveis e, conseqüentemente, lance dúvidas sobre a credibilidade do que foi tornado visível. Para que haja a inferibilidade das informações, Michener e Bersch (2013) ressaltam que são necessários os seguintes atributos:

- desagregação: quando os dados são brutos e, na medida do possível, elaborados o mais próximo da fonte, em sua forma mais primária;
- verificabilidade: ocorre quando os dados verificados são informações que já foram examinadas por terceiros; e
- simplificação: ocorre quando as informações são tornadas mais “compreensíveis” (deduzíveis). É claro que essa simplificação vai ser relativa à capacidade dos produtores de informação e ao perfil dos consumidores em foco.

A Figura 5 ilustra as condições que conferem os níveis de transparência, anteriormente detalhados.

Figura 5 – O Conceito de Transparência em Três Níveis



Fonte: Adaptado de Rodrigues (2020b).

Por sua vez, Hood e Heald (2006) observam as direções que a transparência pode tomar, alertando que ter consciência dessas orientações é ponto fundamental para não tornar ambíguo o seu conceito, como também se faz importante conhecer as possibilidades existentes. Nesse sentido, as direções estabelecidas são:

- *transparência em direção ascendente* (vertical): quando o principal monitora o agente;
- *transparência em direção descendente* (vertical): quando o agente monitora o principal;
- *transparência para o exterior* (horizontal): quando o agente



observa o exterior da instituição; e

- *transparência para o interior* (horizontal): quando o *principal* visualiza o que ocorre dentro da instituição.

Além das direções que a transparência pode assumir, Hood e Heald (2006) identificam tipos de transparência que estabelecem alguma condição com relação à disponibilização da informação, que são:

- *transparência de evento*: os eventos são “pontos” específicos da política pública de fácil mensuração;
- *transparência processual*: são relacionadas às medidas tomadas no transcorrer da política, como os processos de modificação social que ocorrem em longo prazo, são os mais difíceis de mensuração;
- *transparência em tempo real*: considera a questão temporal da informação, trata-se do monitoramento da ação em tempo real (transmissão ao vivo de assembleias e votação);
- *transparência em retrospecto*: a instituição disponibiliza a informação dentro de um prazo estabelecido para sistematizar a informação e também proteger a condução da política pública;
- *transparência nominal*: trata-se apenas da divulgação de informação, sem se preocupar com a sua qualidade; e
- *transparência efetiva*: acontece quando a informação realmente é útil à análise pública.

Observando as descrições sobre transparência, chegamos a uma questão bastante intrigante aos pesquisadores da área, a saber: Qual é a diferença entre transparência e

*accountability*? Hood (2010, p. 989, grifo do autor) inicia seu artigo informando o seguinte:

*Accountability* se refere, em geral, ao dever de um indivíduo ou organização de **responder** de alguma maneira pela forma como agiu. Transparência se refere, de modo geral, a agir de tal forma que decisões, regras e outras informações sobre a ação estejam **visíveis** a outras pessoas e instituições.

Nessa mesma linha de visão está Schedler (1999), quando afirma que *accountability* se constitui de i) responsividade, quando o agente é obrigado a informar suas ações ao principal, e ii) cumprimento, que tem relação com valer as regras do mecanismo de incentivo ao bom gerenciamento e de punição ao mau gerenciamento.

Diante do exposto, temos que a transparência e a *accountability* são elementos da governança, e Hood (2010) nos apresenta como estes se relacionam:

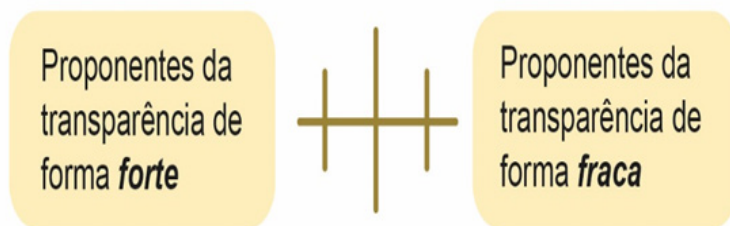
- como gêmeos siameses, isto é, são dois conceitos tão próximos que não podem ser expressivamente distinguidos;
- como correspondentes, já que podem ser isolados, mas são complementares, em virtude de proporcionarem boa governança unicamente quando estão combinados; e
- como um casal desajeitado, o que se dá porque seus elementos são isolados, mas não é garantia de que resultará em uma boa governança.

No entanto, é preciso encarar a transparência pública com alguns limites, considerando a possibilidade de surgir problemas com a total disponibilidade de informações do governo, como Fenster (2006) defende:

- a nação teria sua segurança e saúde ameaçadas, já que malfeitores (tais como grupos extremistas e paramilitares) teriam informações privilegiadas e as usariam contra a população;
- a transferência de riqueza para governos estrangeiros e/ou empresas concorrentes das nacionais pela obtenção de informações estratégicas;
- um tomador de decisão público pode sentir-se persuadido a tomar uma decisão por pressão popular em razão da divulgação de informações, e não por uma questão de eficiência.

Com isso, podemos perceber que limitar a transparência pública possibilita uma democracia mais funcional. Ademais, temos a visão de que a transparência é importante para a democracia, porém consideramos algo ruim a total publicitação das informações, bem como a sua opacidade total, logo, estamos diante de dois extremos que precisam ser estabelecidos dentro de algum padrão. Nesse intuito, Fenster (2006) estabeleceu a teoria da transparência incluindo as formas mais fortes (transparência irrestrita) e as formas mais fracas de transparência (defendem a exigência de graus variados de divulgação de entidades governamentais), conforme mostra a figura a seguir:

Figura 6 – Teoria da Transparência



Fonte: Adaptado de Fenster (2006).

A teoria da transparência age como uma conciliação entre os dois diferentes interesses, estabelecendo assim um equilíbrio. É claro que esse equilíbrio é dinâmico, pois muda conforme a tensão das forças políticas estabelecidas ao longo do tempo. Trata-se de um equilíbrio, em outras palavras, entre o direito da transparência e das práticas governamentais. Mesmo podendo parecer que os polos são antagônicos, na verdade não o são, já que os defensores da transparência fraca não defendem a opacidade em sua totalidade, mas em alguns casos específicos.

A teoria da transparência é um modelo clássico de comunicação, isto é, um processo de transmissão de informações de uma fonte para um público-alvo por meio de uma mensagem. As suposições da teoria da transparência são fortes para manter a simplicidade do modelo e, de acordo com Mark Fenster (2006, p. 914), podem ser assim referidas:

- o governo constitui-se em um potencial “remetente” de suas informações, desde que lhe imponhamos os requisitos de divulgação adequados;
- as informações do governo constituem uma mensagem

necessária para democracia funcional, desde que seja divulgada; e

- o público aguarda a divulgação de informações governamentais e agirá de maneira previsível e informada, desde que tenha acesso à informação do governo.

O modelo ignora as particularidades de seus componentes, como a burocracia do governo moderno, muitas vezes incoerente: a crítica a esse primeiro item começa pela visão de Max Weber (1968, p. 992), que afirma que parte do fundamento da administração burocrática está na produção e acumulação de informações e na burocracia “mantendo em segredo seus conhecimentos e intenções” das organizações concorrentes e do público”.

Importante salientar que há uma relação contraditória entre burocracia com democracia e o governo moderno, uma vez que a sociedade pode optar ao mesmo tempo por uma burocracia funcional, com a produção burocrática de segredos, simultaneamente, na tentativa de impedir o crescimento da burocracia, em parte por medo de que esses segredos atrapalhem o regime popular.

Na sequência das particularidades ignoradas, consideramos ainda:

- a natureza escorregadia da “informação”: essa crítica parte da ideia de que há dois erros, um seria a premissa de que há mensagens fora das diretrizes estabelecidas pelas leis de divulgação do governo e, segundo erro, de que a sua transmissão poderia ocorrer sem ruídos ou efeito. A teoria da transparência não leva em consideração os efeitos da transmissão e da distribuição da informação;

- as capacidades ilusórias e frustrantes do público: a pressuposição de que os cidadãos agem e reagem como um coletivo racional ao adquirir informação do governo. Assumir que há um coletivo interessado e desejoso de informação com conhecimento crítico da política não é uma premissa fácil de defender;
- as dificuldades do próprio processo de comunicação: este último item é criticado com base no modelo que não considera o interesse do público e de sua resposta, a complexidade da burocracia e do processo de comunicação. Os governos adaptam suas ações às leis de acesso à informação, e essas adaptações podem gerar maior abertura ou evitá-la, o que pode impedir o fortalecimento de uma democracia participativa. O modelo de comunicação simplista na teoria da transparência acarreta frustrações por seus instrumentos distantes de um complexo processo de comunicação.

Discutida a questão da transparência, o próximo tópico apresentará a outra face da moeda, ou seja, a *accountability*, um segundo momento do processo de transparência fundamental para a criação do senso crítico no cidadão por meio dos portais de transparência.

## **2.2 Revelando a *Accountability***

A *accountability* traz consigo as características de sua origem na contabilidade, já que essa ciência nos leva a duas práticas: listar e/ou contar coisas, como patrimônio e dívidas, e, outra prática importante, apresentar uma forma racional

e clara dessa contagem. A partir da coleta das informações contábeis, parte-se, no segundo momento, para a criação de uma narrativa balizada pelos padrões técnicos e obrigações preestabelecidas dentro de um ambiente social de poder entre os atores envolvidos.

Historicamente, precisamos lembrar que os sumérios, na Mesopotâmia, em 3.000 a.C., utilizavam fichas de argila para assim ir “registrando números de ovelhas e quantidades de grãos” (Diamond, 1999, p. 218). Na China, durante a dinastia Tang, período de 618 a 907, segundo Lamble (2002), o imperador T'ai-tsung estabeleceu um grupo de funcionários acadêmicos que não apenas registrava as decisões do governo, mas o criticava, até mesmo ao imperador. Essa instituição, conhecida como Censorial Imperial, era uma agência de alto nível de supervisão e monitoramento. Seus principais objetivos eram o de fiscalizar administradores em cada nível e seus funcionários e expor o mau governo, as ineficiências burocráticas e a corrupção oficial. Muito interessante é que já naquela época o cidadão chinês era incentivado a “bater o tambor” para ter suas queixas ouvidas pelo imperador, que por sua vez o fazia por amor à verdade e por medo da ignorância e das trevas; logo, admitir sua imperfeição era um comportamento previsível e nobre.

Etimologicamente, o conceito inglês de *accountability* deriva da expressão francesa *comptes à rendre* (reportar) e tem origem na Idade Média, quando foi citado inicialmente nos livros Domesday , de acordo com Dubnick (2007). Em Bovens, Goodin e Schillemans (2014), podemos observar que a *accountability* trata de uma relação entre dois atores: um primeiro que possui a obrigação de fornecer uma informação,

e normalmente o segundo ator é o superior do primeiro.

No âmbito da *accountability* pública, as informações fornecidas sobre a conduta do ator público e a prestação de contas são lançadas de forma aberta a todos os cidadãos. Segundo Scott (2000), essa prática está direcionada ao interesse público e não se restringe apenas a organizações públicas, mas também a entidades privadas que possuem privilégios ou financiamento público, isto é, o seu foco está em e sobre o domínio público. De acordo com Aucoin e Heintzman (2000), a *accountability* pública tende a ter as seguintes finalidades: controlar o abuso e o uso indevido do poder público, assegurar os valores da lei e do serviço público e, por último, incentivar e promover a melhoria da gestão pública. Willems e Van Dooren (2012, p. 1.023), por sua vez, questionam o porquê de os governos estarem sendo tão demandados a prestar contas, uma ação que possui três funções:

- i. função constitucional, na qual os governos estão sob uma gama de regras para prevenir abuso de poder;
- ii. função democrática, na qual os cidadãos e/ou seus representantes eleitos desejam ter voz, já que por conceito a propriedade do Estado cabe a eles: “[...] não basta que os governos ajam de forma justa e legal, os cidadãos devem ser capazes de controlá-los e elegê-los de forma significativa” (Willems; Van Dooren, 2012, p. 1.023);
- iii. função desempenho, na qual o governo responde por suas realizações e resultados.

Com o aumento da educação dos cidadãos e da disponibilidade de informação pela sociedade, foi possível o



surgimento de grupos de interesses organizados, vindos da sociedade e demandantes de maior desempenho por parte do governo, gerando assim a necessidade de um sistema de governança mais complexo e dinâmico, conforme Aucoin e Heintzman (2000). Corroborando essa ideia, Dunn e Legge (2001) afirma que a prestação de contas do governo tornou-se uma rede de subsistemas ligados aos seus superiores e aos cidadãos, uma peça importante para a governança.

Não há um consenso sobre o conceito de *accountability* pública, explica Steffek (2010, p. 46), evidenciando que “*accountability* pública está se tornando um termo genérico” no âmbito da governança pública, um conceito tipo guarda-chuva. O autor ainda ressalta que poucos pesquisadores referem a *accountability*:

especificamente à oportunidade de os cidadãos monitorarem e debaterem criticamente os processos de tomada de decisão política. [...] A *accountability* pública é exercida em uma esfera não governamental, na qual ocorre um debate público sobre as falhas, méritos e desempenho da governança. (STEFFEK, 2010, p. 47)

É essa relação específica que nos interessa, na qual, por meio das eleições, o cidadão julga seus representantes em todos os níveis, ou seja, trata-se de uma relação que delega aos cidadãos e/ou sociedade civil organizada o poder de fazer perguntas, avaliações e críticas a pessoas ou instituições públicas. Daí a importância de um ambiente democrático, considerando que as eleições são o mais importante mecanismo de imposição da vontade popular e acarretam incentivos para

que formuladores de políticas sejam questionados sobre suas condutas.

Outra questão significativa está no que referimos quando falamos de esfera pública. Segundo Hohendahl e Russian (1974), para Habermas, a esfera pública é uma rede de informações na qual a opinião pública é formada. Essa rede, no entanto, é composta de várias arenas discursivas sobrepostas, e esse complexo de arenas é o que constitui a esfera pública das sociedades modernas. Vejamos, desse modo, como é importante o fluxo de informação para a formação dessa rede e, em seguida, para as arenas de discussão. Como podem ocorrer muitas arenas simultaneamente, significa que estamos falando de um sistema complexo e dinâmico.

O que temos hoje é uma gama enorme de trabalhos abordando *accountability* pública, porém de formas diferentes, o que faz surgir incoerências sobre o conceito. Muitos autores, com base em suas experiências e visões dos sistemas de governança contemporâneos, tentam uma definição, mas sempre de forma adequada a seus trabalhos, assinala Dowdle (2006a, 2006b), e conseqüentemente há uma confusão de conceitos e métodos e nenhuma perspectiva consegue absorver o todo. Mulgan (2003, p. 8), por sua vez, ressalta que *accountability* “passou a ser um termo geral para qualquer mecanismo que torne instituições poderosas responsivas a seus públicos específicos”. E, de acordo com Bovens (2010), *accountability* frequentemente é usado como um conceito normativo para avaliação dos atores públicos.

Podemos, ainda segundo Bovens (2010, p. 948), dividir o conceito de *accountability* em dois ramos: *accountability* como virtude e *accountability* como um mecanismo, conforme

apresenta o Quadro 2. Considerando os trabalhos publicados da área, há um conceito mais amplo em que *accountability* “é vista como uma virtude pessoal ou organizacional”, isto é, “é usada como um conceito normativo, como um conjunto de padrões para o comportamento dos atores ou como um estado de coisas desejável”. Podemos perceber quão difícil é estabelecer uma métrica da compreensão que uma organização pública tem dessa noção de virtude, já que os padrões utilizados sofrem modificações, dependendo do tipo de organização e de seu contexto institucional. Diante disso, podemos alcançar a medida da dificuldade de conceituação.

Em outro conceito, mais restrito, *accountability* é definida como uma relação ou mecanismo social, em que um ator tem que justificar e explicar sua conduta, porém isso se dá perante um fórum, que poderá aplicar sanções formais ou não, mas que, em contrapartida, poderá aplicar recompensas. No Quadro 2 é apresentado um resumo das diferenças entre as visões de *accountability* como virtude e como mecanismo. Nesse sentido, Bovens (2007, p. 450) definiu *accountability* como “uma relação entre um ator e um fórum, em que o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta; o fórum pode colocar questões e julgar, e o ator pode enfrentar as consequências”. Para Bovens (2010), um fórum pode ser um indivíduo, uma organização, instituição ou mesmo a opinião pública. Podemos, com isso, perceber que é necessário haver três condições para que *accountability* seja um mecanismo social, a saber: i) o ator deve ser obrigado a informar ao fórum sobre sua conduta; ii) é necessário haver discussões entre o ator e o fórum sobre sua conduta; e iii) as partes devem estar cientes de que o fórum pode delegar consequências aos atos

do ator em foco.

Quadro 2 – Diferenças entre as Visões de *Accountability*

<b>Accountability como</b>	<b>Virtude</b>	<b>Mecanismo</b>
<i>Locus</i>	Comportamento do ator	Relação ator-fórum
<i>Focus</i>	Avaliativo / prescritivo	Analítico / descritivo
	Padrões substantivos	Efeito dos arranjos
Campo de estudo	Boa governança	Controle político e social
Projeto de pesquisa	Variável dependente	Variável independente
Importância	Legitimidade	Vários objetivos
Déficit	Comportamento inapropriado	Mecanismos ausentes ou com mau funcionamento

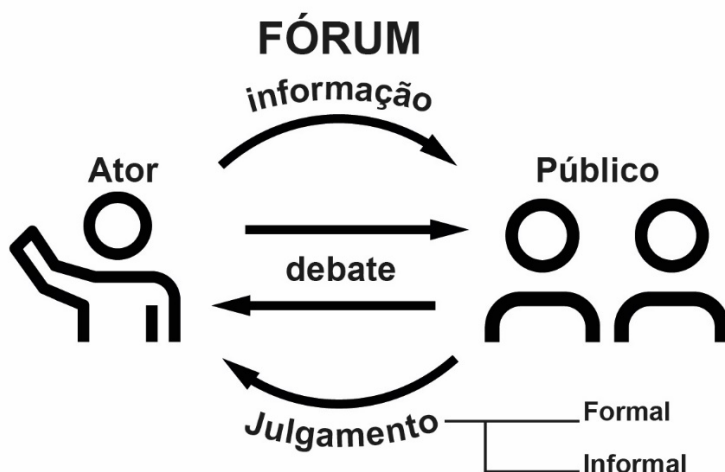
**Fonte:** Adaptado de Bovens (2010).

A Figura 7, a seguir, esquematiza, conforme definem Willems e Van Dooren (2012), o processo interativo da *accountability*. Para os autores, os governos são demandados a prestar contas em diferentes fóruns e para diferentes públicos, para discutir sua conduta em diferentes aspectos. A cada situação de avaliação da conduta do agente público por diferentes fóruns serão gerados diferentes critérios para definir o que será considerado adequado ou não, além de diferentes penalizações ou gratificações. Estamos então nos referindo a um processo dinâmico e complexo.

Na Figura 7, na representação dos conceitos básicos de *accountability*, inicialmente se tem um ator que deve explicações de sua conduta e ações a um público, que por sua vez trava um debate com esse ator. Nessa relação, o debate é abastecido de informações pelo portal de transparência e,

como consequência, há a construção do pensamento crítico, que derivará um julgamento. Importante termos em mente que esse julgamento poderá ser formal, como ocorre nos tribunais de contas do Estado, ou informal, baseado na opinião pública, que será exercido pelo cidadão pelo voto.

Figura 7 – Representação Esquemática dos Conceitos Básicos da *Accountability*



**Fonte:** Adaptado de Willems e Van Dooren (2012).

A *accountability* burocrática adotada nas gestões governamentais se dá de diferentes formas, já que a sua aplicação será o resultado da interação das forças do sistema burocrático estabelecido. A consequência disso é que a nova gestão pública enfatiza o papel do cidadão não só como cliente dos serviços públicos, mas também como um elemento essencial para o aprimoramento da relação de poder entre a burocracia estabelecida e os grupos de interesse e as comunidades afetadas e para estabelecer mudanças que gerem impacto

positivo na governança.

Portanto, dentro de uma burocracia, a *accountability* ocorre em duas dimensões: vertical e horizontal (Cendon, 2000). A dimensão vertical é a relação que liga a posição administrativa inferior com a superior. Por sua vez, a responsabilidade horizontal vincula um administrador, que é o ator na administração pública como um todo, aos cidadãos, grupos de interesse e outros que fazem parte e são servidos pelo governo. Como a literatura indica, existem três formas básicas de responsabilização burocrática, que veremos na sequência.

A *Accountability* vertical, segundo Bovens, Goodin e Schillemans (2014), teve sua origem na teoria do agente principal<sup>14</sup>. Essa teoria baseia-se na hierarquia entre um superior e seu subordinado, ao qual delega a obrigação de responder pelos seus atos. Há dois elementos importantes na administração pública para essa teoria:

- direcionamento da política, que são os objetivos dados nas instruções de um superior ao seu subordinado;
- monitoramento da implementação, que é o acompanhamento das ações de acordo com os objetivos estabelecidos além do estabelecimento dos limites legais e éticos dessas ações.

Podemos caracterizar a *accountability* vertical, de acor-

---

<sup>14</sup> Por exemplo, na relação entre administradores (agente) e acionistas (principal) ou entre advogados (agente) e seus clientes (principal).

do com Michels e Meijer (2008), como tendo:

- comunicação assimétrica;
- atores subordinados;
- comportamento de comando;
- autonomia limitada.

A *Accountability* horizontal é mais complexa que a vertical em virtude do surgimento da gestão de desempenho, governança de rede, participação pública e ideias de aprendizagem organizacional, conforme elucidam Michels e Meijer (2008). O Poder Executivo cada vez mais aumenta seu relacionamento com parceiros privados para a prestação de serviços, e esses parceiros influenciam nos resultados, o que gera um aumento da *accountability* em razão de todos prestarem contas entre si.

As teorias de *accountability* horizontal e vertical tiveram como um de seus autores seminais O'Donnell (1994, 1998), que destaca duas dimensões na responsabilização democrática:

- i. vertical: estabelecida entre agentes não estatais e estatais, no pressuposto de que os cidadãos controlam os governos por meio das eleições e da garantia da soberania popular e do controle social. Para O'Donnell (1994, 1998), esse elemento democrático já se fazia presente e consolidado em muitas poliarquias;
- ii. horizontal: que se efetiva por meio da fiscalização mútua entre os três poderes e "é produto de uma rede de agências que tem seu cume nos tribunais comprometidos com a *accountability*" (ABRUCIO; LOUREIRO,

2004, p. 82).

A *accountability* burocrática estabelece que os cidadãos tenham necessariamente acesso a informações, para que, só assim, seja possível haver o julgamento do governo no que diz respeito a sua conduta e prestação de contas. Essa relação entre governo e cidadãos se dá por meio da transparência, fazendo com que o governo seja responsável pelos seus próprios atos perante os atores que estão fora da esfera burocrática, segundo Bovens, Schillemans e Hart (2008).

A existência de agências estatais com autonomia e autoridade para ações efetivas (de supervisão de rotina a sanções legais) sobre ações ilegais ou omissões realizadas por outras agências de Estado ou seus agentes públicos é basilar para a *accountability*. Além disso, faz-se necessário uma oposição forte e representativa; também não se trata de uma questão simples, de um trabalho solitário de uma única agência, mas de uma rede complexa de agências. Segundo O'Donnell (1998, p. 6):

a autoridade política vem de cada um dos membros dos demos, a democracia exige que aqueles que – por alternância, sorteio ou eleição – são responsáveis pelos assuntos públicos devem agir em nome do bem de todos. Além disso, se o poder vem de todos e se cada cidadão é pelo menos potencialmente um participante na tomada de decisões coletivas, então – como em Atenas – todas as decisões devem ser públicas tanto em seu conteúdo quanto no processo que é usado para seu alcance.

A *accountability* híbrida é um modelo que agrega



características das formas vertical e horizontal, como citado em Reddick, Demir e Perlman (2020), porém é encontrado de diferentes maneiras e dosagens das características então mencionadas. Em suas pesquisas, Willems e Van Dooren (2012) apontam a maior eficiência da forma híbrida sobre as outras, isso em nível local, nos Estados Unidos, por exemplo onde há grande proximidade entre o prestador de serviços e o seu consumidor. Não há um consenso sobre a teoria, mas casos específicos e observações em estudos sobre essa forma de *accountability* poderão se consolidar com a continuidade de pesquisas.

No entanto, esses modelos não são de fácil aplicação, na verdade observam-se muitos problemas, visto que suas naturezas são pluricêntricas, multinível, em rede e fluida, de acordo com Rhodes (1997). Nessas condições, a relação de *accountability* torna-se mais difícil, segundo Bovens, Schillemans e Hart (2008), já que estabelece as funções dos atores em um sistema dinâmico em que estes podem assumir papéis diferentes em diferentes fóruns. Diante dos modelos apresentados, é mais facilmente provável que as formas de *accountability* horizontal e híbrida sejam as mais difíceis de serem estabelecidas por falta de um lastro de normas e procedimentos rígidos e maduros. Esse é um desafio para quem vê na *accountability* um processo de aprimoramento social e democrático.

Enfatizamos a importância para a democracia da participação dos sujeitos em uma sociedade por meio da *accountability* pública, que se dá quando o cidadão e os seus eleitos, ao usarem instrumentos democráticos, tal como a transparência, fazem com que os atores governamentais respondam por suas ações, como explica o Quadro 3. Os cidadãos delegam a criação e execução de leis e políticas públicas ao governo, eleito por eles, cria-se então uma cadeia de comando que se inicia no mais alto posto do governo executivo e alcança até o funcionário público de carreira, na

qual é estabelecido o gasto do dinheiro público, do cidadão, para fornecer licenças, subsídios, distribuir benefícios etc.

Quadro 3 – Avaliação da Accountability: uma Perspectiva Democrática

Perspectiva democrática: <i>accountability</i> e controle popular	
<b>Ideia central</b>	A <i>accountability</i> controla e legitima as ações do governo, vinculando-as efetivamente à “cadeia democrática de delegação”.
<b>Critério de avaliação central</b>	O grau em que um arranjo ou regime de <i>accountability</i> permite que órgãos democraticamente legitimados monitorem e avaliem o comportamento do executivo e induzam os atores do executivo a modificar esse comportamento de acordo com suas preferências.
<b>Perguntas de avaliação concretas</b>	<p>a. Os princípios legitimados democraticamente são informados sobre a conduta dos atores executivos e sobre as consequências sociais dessa conduta?</p> <p>b. Os debates entre o fórum de <i>accountability</i> e os atores enfocam se o comportamento destes últimos está de acordo com os padrões e preferências dos diretores legitimados democraticamente?</p> <p>c. O acordo de <i>accountability</i> fornece incentivos suficientemente significativos para que os atores executivos se comprometam com a agenda de seus princípios democraticamente legitimados?</p>

**Fonte:** Adaptado de Bovens, Schillemans e Hart (2008). Direito autoral.

Dito isso, fica claro que a *accountability* pública é fundamental para que a democracia seja uma realidade, considerando a efetiva participação do cidadão e de seus representantes diante do governo, sendo isso possível pela disponibilidade de informações capazes de gerar um julgamento da conduta do governo. Nessa perspectiva de *accountability*, percebe-se quanto é importante a publicitação de informações, da transparência para que seja possível haver uma opinião crítica e um julgamento justo do governo.

Tem-se, no Brasil, uma discussão a respeito da transparência nos portais municipais, como podemos comprovar em Müller *et al.* (2020), Silva *et al.* (2019) e Camilo, Manenti

e Yamaguchi (2018), porém pouco se fala a respeito da *accountability* pública exercida pelo cidadão comum. Parte-se da ideia de que, conforme evidenciam Harrison, Guerrero e Burke (2012), a informação disponibilizada é o suficiente para que o cidadão possa ser um crítico de sua realidade, mas isso não é garantia de facilitação para a ocorrência da *accountability* pública. Faremos aqui uma análise na qualidade das informações e dos dados publicizados nos portais de informação das capitais brasileiras, de acordo com características estabelecidas que facilitam para o cidadão comum a capacidade de acesso e uso das informações para sua análise crítica.

Destarte, não estamos interessados em avaliar a transparência dos portais de informação, mas sim sua possibilidade de oferecer condições ao cidadão comum de julgar as ações dos seus respectivos governos. Para isso, estabelecemos um conjunto de característica de informações e dados desejáveis, com base em estudos de avaliação de transparência. Baseados em Lourenço (2015), apresentamos a seguir as características que a publicização das informações deve apresentar nos respectivos portais de transparência.

### **a) Qualidade**

É obvio que não se trata de uma discussão a respeito de que a qualidade seja importante, mas do que se está chamando de qualidade na divulgação de informação.

Responder a essa questão não é tarefa fácil, uma vez que esse conceito abrange determinadas características, como

precisão, consistência e oportunidade, conforme destacam Lee e Kwak (2011, 2012). É ponto pacífico nas publicações sobre o tema que a qualidade das informações publicitadas influencia diretamente na confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

A precisão da informação está relacionada a sua facilidade de compreensão pelo usuário, devendo, por isso mesmo, conter o mínimo de jargão técnico e ser redigida de forma simples, de acordo com o *Council of the European Union* (2000) e o *International Monetary Fund* (IMF) (2007). Na verdade, para o *Financial Accounting Standards Board* (FASB) (1980), na ausência da *precisão*, há a negação da confiabilidade. A autenticidade, ou validade, é outro aspecto da qualidade da informação, já que está relacionada à possibilidade de revisar e certificar o tratamento dado às informações divulgadas, de acordo com os princípios das características desejadas de divulgação, segundo Caba Pérez, López Hernández e Rodríguez Bolívar (2005).

## **b) Completude**

O conceito de completude, de acordo com o FASB (1980, p. 6), refere-se à “inclusão nas informações reportadas de todo o material necessário para a representação fiel dos fenômenos relevantes”, isto é, a divulgação de informações financeiras e orçamentárias exigidas por lei. A confiabilidade implica, necessariamente, a completude de informações, pelo menos dentro do que é materialmente possível; por sua vez a integridade das informações também afeta sua relevância.

Nesse contexto, a relevância da informação é afetada negativamente se uma informação relevante for omitida, mesmo que essa omissão não falsifique o que é mostrado. Ainda conforme o FASB (1980), a completude, dentro dos limites da viabilidade, é necessária para que as qualidades primárias – a confiabilidade e a relevância – tornem a informação útil.

A completude das informações significa que o portal deve oferecer aos cidadãos que o acessam a possibilidade de consulta e/ou *download* de suas demonstrações financeiras; caso não seja disponibilizado, deveria oferecer a opção de consulta e/ou *download* de um resumo altamente detalhado das demonstrações financeiras, conforme explicam Caba Pérez, López Hernández e Rodríguez Bolívar (2005). Porém, é necessário que haja um equilíbrio na divulgação de dados, visto que o nível de detalhamento, ou granularidade, pode comprometer sua compreensão e ocultar dados relevantes. Contudo, a falta de detalhes pode ser considerada falta de completude.

### **c) Acesso e Visibilidade**

Em virtude da grande quantidade de informações e de dados disponíveis em um portal de transparência, com suas diferentes características e finalidades, torna-se importante assegurar a sua visibilidade e acesso, o que não é tarefa fácil. Segundo Newhagen e Bucy (2004, p. 8), deve-se levar em conta o aspecto do acesso físico, que envolve o fato de o cidadão “realmente ser capaz de se sentar em frente a um computador pronto para a internet”, mas também deve-se

considerar o acesso ao sistema, que se refere à conexão à rede de internet. Um segundo tipo de acesso que os autores distinguem é o acesso ao conteúdo, que possui dois componentes: *acesso social* e *acesso cognitivo*. O *acesso social* trata do acesso relacionado ao conteúdo de grupos específicos e permite que as diferenças no acesso sejam enfatizadas no nível da sociedade. No caso do *acesso cognitivo*, de acordo com Newhagen e Bucy (2004, p. 12), este é usado para descrever “os recursos psicológicos que o usuário traz para a interface do computador e aborda como os indivíduos se orientam para o meio, processam informações e se envolvem na resolução de problemas ao usar tecnologias de informação e comunicação [...]”.

Na verdade, quando falamos em habilidades para usar o conteúdo, estamos falando mais a respeito da interação do usuário com o conteúdo que sobre o acesso ao conteúdo, e ainda há que se considerar a necessidade de se adquirir as habilidades necessárias para a interação com as TIC. Steyaert (2002, p. 73-74), por exemplo, argumenta que o acesso psíquico deve ser complementado com:

- (i) habilidades instrumentais, que é saber lidar com a manipulação operacional da tecnologia;
- (ii) habilidades estruturais, que estão relacionadas ao uso e compreensão da estrutura em que a informação está contida; e
- (iii) habilidades estratégicas, isto é, habilidades de procurar informações de forma interativa, de modo que faça bom uso da estrutura de *hiperlink* das informações eletrônicas.

A esse respeito, em 1977, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) criou a Comissão Internacional para o Estudo de Problemas de Comunicação, que envolveu a participação de 16 membros e foi chefiada por Sean MacBride. Como resultado dos trabalhos, em 1980, foi publicado o relatório *Many voices, one world: towards a new more just and more efficient world information and communication order*, que no capítulo sobre a democratização da comunicação apontou na direção de quatro abordagens para superar os obstáculos nesse aspecto, uma delas voltada para o acesso. Essa abordagem, segundo a *MacBride Commission* (1980, p. 169), exigia “um acesso popular mais amplo à mídia e ao sistema geral de comunicação, por meio da afirmação do direito de responder e criticar, além de várias formas de *feedback* e contato regular entre os comunicadores e o público”. Em um dos relatórios da reunião, que levou ao relatório final, Berrigan (1979, p. 18-19) forneceu uma definição clara de acesso:

o acesso infere a possibilidade de o público se aproximar dos sistemas de comunicação e, concretamente, pode ser relacionado a dois níveis: de escolha e de *feedback*. [...] Em resumo, acesso refere-se ao uso da mídia para o serviço público. Pode ser definido pelas oportunidades de que o público dispõe para escolher programas variados e relevantes e ter um meio de retroalimentação para transmitir suas reações e demandas às organizações de produção.

Essa questão é especialmente importante, observam Robinson *et al.* (2009, p. 3), “em virtude dos avanços recentes

na interação, que vão muito além de simplesmente oferecer dados para visualização, para então fornecer serviços como pesquisa avançada, análise automatizada de conteúdo, indexação cruzada com outras fontes de dados e ferramentas de visualização de dados”. Trata-se de um desafio, segundo Dawes (2010), para promover o acesso ao público que está contemplado em quatro princípios do *Open Government Working Group* (2007), que são:

- (i) os dados devem ser acessíveis;
- (ii) o acesso deve ser não discriminatório;
- (iii) os formatos de dados não devem ter propriedade; e
- (iv) os dados devem ser livres de licença.

Diante disso, temos que essas diretrizes procuram estabelecer a ocorrência de pouca ou nenhuma barreira para impedir ou dificultar o acesso dos cidadãos aos dados relevantes em portais de transparência, e nesse sentido o acesso está diretamente relacionado à abertura.

Mas não é tarefa fácil estabelecer o valor e a utilidade de cada conjunto específico de dados para os processos de *accountability*. A literatura sobre avaliação da transparência baseada na *web* precisa levar em consideração o interesse exclusivo de cada cidadão em busca de informações. Logo, os portais devem estar sensíveis a como os usuários valorizam os dados divulgados mediante: (i) quantidade de números de acessos ou *downloads*; (ii) número de ferramentas externas que utilizam os dados ou algum mecanismo



de votação); e (iii) pela quantidade de solicitações de dados não disponíveis.

### 2.3 Regime e Políticas de Informação

Para tratar de regime e políticas de informação, trazemos para a discussão o conceito de Regime de Informação (Ri), pois é nesse regime que se estabelece o contexto em que as políticas de informação são planejadas e implementadas (Freire; Rego, 2016; Rego; Freire, 2018). O entendimento do conceito “Regime de Informação” foi estabelecido em uma conjuntura social de economia de mercado, enquanto os conceitos referentes às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) reuniram os processos de informação.

O autor seminal nessa perspectiva é Frohmann (1994, 1995, 2004), que utilizou o conceito de Regime de Informação como um

[...] contraponto à ineficiente utilização dos estudos das políticas de informação a partir do conceito de informação como um bem de consumo (*commodities*), onde, com isso, aproxima as questões de informação ao contexto de mercado e o distanciando do ambiente do Estado e suas agências. Com este distanciamento, o Estado deixaria de ter um papel de destaque no que seria a sua posição natural, já que as políticas de informação seriam políticas de Estado e de governo. (REGO; FREIRE, 2019, p. 8)

Para Frohmann (1995), é necessário que haja um cenário no qual seja possível realizar estudos sobre políti-

cas de informação, e para isso esse cenário precisa abranger as relações entre grupos sociais, artefatos científicos e tecnológicos, evidenciando como se dão aí os conflitos. Ainda de acordo com Frohmann (1995, p. 1), o conceito de regime de informação é uma forma de estudo da política de informação, como podemos conferir:

Chamemos, portanto, qualquer sistema ou rede mais ou menos estável, em que a informação flui por canais determináveis de produtores específicos, por meio de estruturas organizacionais específicas, para consumidores ou usuários específicos, um regime de informação. Transmissão de rádio e televisão, distribuição de filmes, publicações acadêmicas, bibliotecas, fluxos de dados transfronteiriços, [...] todos são nós de redes de informação ou elementos de regimes específicos de informação.

Um objetivo legítimo e premente da pesquisa em política de informação é a representação clara dos regimes de informação: como eles se originam e se estabilizam; como eles determinam as relações sociais e como formas específicas de poder são exercidas neles e por meio deles. A descrição de uma política de informação, portanto.

Na Ciência da Informação, Frohmann (1995, p. 5) elaborou o conceito de regime de informação como sendo “[...] um sistema ou rede mais ou menos estável, na qual a informação flui por meio de canais determináveis – de produtores específicos –, via estruturas organizacionais específicas, para comunidades ou usuários específicos”. Dessa maneira, encontramos em Frohmann (1994) a ênfase na questão

da tecnologia associada a relações sociais, indo além das resoluções de problemas técnicos, bem como a ideia de que conflitos sociais e culturais deram origem à estabilidade de novas tecnologias informacionais.

Por sua vez, o conceito de regime de informação é abordado por González de Gómez (1999, 2002, 2003, 2004, 2015) e aplicado por Delaia (2008), Freire e Rego (2016) e Freire (2008, 2013), sob a perspectiva da Gestão e da Política da Informação em um ambiente caracterizado pelas TIC, na qual gestão e política da informação podem contribuir com a implementação das instruções dos processos de criação, organização, acesso e uso da informação, aplicadas nas mediações de conflitos. O conceito de Frohmann (1995) sobre regime de informação é redefinido por González de Gómez (2002, p. 34) como sendo

Um conjunto mais ou menos estável de redes socio comunicacionais formais e informais nas quais informações podem ser geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos.

O regime de informação seria o modo de produção informacional predominante em dada sociedade, como podemos observar em González de Gómez e Chicanel (2008, p. 2):

O conceito de regime de informação, como instrumento analítico, visaria à reconstrução dos modos de produção

de ações e práticas de informação, ancoradas nas redes densas de relações culturais, sociais e econômicas e condicionadas pelas estruturações preferenciais das relações de poder.

Para González de Gómez (2012a), o regime de informação designa um conjunto de determinações para o fluxo estrutural de informações em dado espaço social ou institucional, em suas diferentes formas de geração, organização, uso e comunicação da informação, englobando, além dos artefatos tecnológicos envolvidos, os sujeitos, as organizações, as normas e padrões, os meios e os recursos de informação. A autora (2012a, p. 32) ainda esclarece sobre o papel da política em dado regime de informação:

[...] definimos um regime de informação pelo modo de produção informacional dominante numa formação social, que prescreve sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, meios e recursos preferenciais de informação, padrões de excelência e critérios para seu processamento seletivo. Cada vez que muda ou mudam os eixos de ênfases e relevância, mudam também todos ou muitos dos parâmetros que configuram o “*locus*” de entendimento e definição de recursos e ações de informação. Ao mesmo tempo, cada nova configuração de um regime de informação, resulta de e condiciona diferentes modos de configuração de uma ordem sociocultural e política. [...]. (González de Gómez, 2012a, p. 32)

González de Gómez (2012b) usa o conceito de regime de informação é utilizado de diferentes formas para expli-

car a relação entre política, informação e poder. Tanto para Frohmann (1994, 1995) quanto para González de Gómez (2012b), os regimes de informação são vistos como relações entre elementos sociais e discursivos em determinado contexto.

O trajeto enfatizado por Bezerra e Freire (2018) é o mesmo que González de Gómez (1999, 2002, 2003) faz para compreender os regimes de informação, e perpassa um conjunto de definições de elementos que compõem todos os processos relacionados à transferência de informações nos mais diversos espaços socioculturais. Assim, temos que os elementos principais dos regimes de informação são os seguintes:

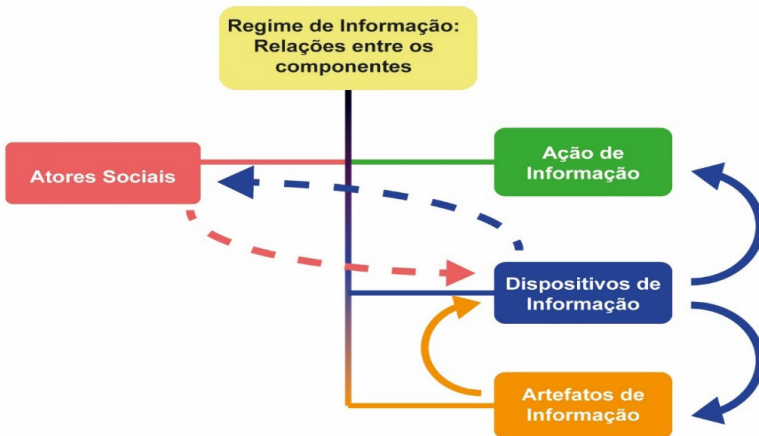
- **dispositivos de informação:** “um conjunto de produtos e serviços de informação e das ações de transferência de informação” (González de Gómez, 1999, p. 63); pode ser compreendido como o mecanismo operacional, o padrão ou regimento que viabiliza o fluxo da informação para que as ações se realizem;
- **atores sociais:** “reconhecidos por suas formas de vida e [que] constroem suas identidades através de ações formativas existindo algum grau de institucionalização e estruturação das ações de informação” (González de Gómez, 2003, p. 35); são as pessoas, os sujeitos, os indivíduos, enfim, todos aqueles que relacionados entre si configuram um regime de informação;
- **artefatos de informação:** são reconhecidos como ferramentas tecnológicas para processar, armazenar e transmitir informação (González de Gómez, 2002, 2003); também podem ser compreendidos como as ferramentas de comunicação ou os pro-

dados e serviços de informação utilizados ou produzidos pelos atores sociais;

- **ações de informação:** são as modalidades de ação executadas para articulação e relação entre os atores sociais; agem em conjunto com a finalidade de produzir os resultados idealizados, podendo ser compreendidas em três modalidades: formativa, relacional e de mediação (González de Gómez, 2003).

Na Figura 3, podemos observar a representação esquemática das relações entre os elementos do regime de informação, que podem ser consideradas dinâmicas, tendo em vista que resultam da inter-relação entre atores, práticas e recursos, sendo executáveis, dentro de um contexto específico, pelos atores sociais.

**Figura ... – Relação entre os Elementos de um Regime de Informação**



Fonte: Delaia (2008, p. 61).

Para a realidade em foco, no presente trabalho:

- (i) os *atores* correspondem aos gestores dos portais de informação e aos cidadãos comuns;
- (ii) os *artefatos* de informação correspondem aos bancos de dados, sistemas de informação, *hardware*, *software* e redes de computadores;
- (iii) os *dispositivos* de informação são exatamente os portais de informação das capitais brasileiras; e, por fim,
- (iv) as ações de informação são voltadas para o desenvolvimento do senso crítico do cidadão (*accountability*).

Por sua vez, Braman (2004) enriquece a discussão contribuindo com o conceito de “regime global emergente de políticas de informação”, em que o termo “global” seria derivado de sua aplicação nos acordos, normas e hábitos internacionais, além de conter atores estatais e não estatais, e o “emergente” estar ainda em elaboração e ser sistêmico, logo dinâmico. Para Braman (2004, p. 29),

aqueles que usam a teoria do regime geralmente assumem que os sujeitos de sua análise não são estáticos, mas devem mudar ao longo do tempo, característica nem sempre encontrada em outros tipos de teoria política ou jurídica.

A noção de controle é incorporada por Braman (1989, p. 234) ao conceito de regime de informação quando se refere a “[...] uma ferramenta organizacional que foca na convergência de expectativas considerando princípios, normas, regras e procedimentos em áreas de interesse particulares”. Sendo assim, o regime engloba a noção de um sistema de regras e normas.

A concepção de regime de informação, para Braman (2004, 2006), se diferencia de um sistema legal. Embasados nessa perspectiva, Rego e Freire (2019, p. 7) defendem que, na medida em que o sistema legal trata de um termo consolidado na Ciência Política,

a informação deve ser vista em outra escala, em uma maior abrangência e extensão com o foco nas relações e nos elementos discursivos, normativos e culturais. O regime abrange um quadro regulatório e procedimental, mais flexível que um sistema legal.

Nesse contexto, o conceito de regime de informação apresenta uma nova possibilidade teórica que, ao disponibilizar novas questões relevantes e pertinentes ao domínio informacional, permite investigar, nesse domínio, a reelaboração de subjetividades, dos processos formais e informais de enunciação de demandas e de políticas. Para Braman (2004, p. 12), o regime de informação é “[...] uma condição de equilíbrio, mas dinâmico, de um sistema político, à medida que ele toma forma dentro do campo legal”. Ainda nesse entendimento, os regimes englobam:

Governo (as instituições, regras e práticas formais de entidades geopolíticas com base histórica);

Governança (as instituições formais e informais, regras, acordos, práticas de atores estatais e não estatais, as deduções e comportamentos de que têm um efeito constitutivo na sociedade); e Governamentalidade<sup>15</sup> (o

---

15 Trata-se de um conceito de Michel Foucault (2006), que seria: “[...] as artes de governar com seus conjuntos de técnicas, táticas, saberes, dentre outros, nos possibilita compreender como nós, sujeitos, que foi o objeto de seus empreendimentos intelectuais, somos engendrados



contexto cultural e social de quais modos de governança surgem e pelas quais elas são sustentadas). (Kwinter; Boccioni, 1992, p. 59. Sublinhado nosso)

As pesquisas de Braman (2004, 2006) sobre política de informação fazem uso de conceitos complexos, segundo González de Gómez (2019, p. 147), quando sua teoria do Estado informacional “[...] busca recursos nas teorias dos sistemas políticos autopoieticos, advoga pela atualidade de um pluralismo sociológico, quando sustenta uma premissa metateórica que acolhe mais de uma perspectiva e abordagem”. Quem está falando? Braman? Identificar

É interessante observar o destaque dado por Braman às mudanças de expectativa com relação à informação, quando afirma:

- (i) a mudança de estatuto político das questões de informação eleva-se para a categoria de “políticas de alto nível” por ser um requisito para o exercício do poder, do Estado Informacional e dos processos de mundialização;
- (ii) a mudança de escala constaria na passagem da abrangência nacional ou internacional para consolidar-se como global; e
- (iii) da unidade de análise, isto é, seria uma tendência à fusão dos fluxos globais da informação, da comunicação e da cultura. (Rego; Freire, 2019, p. 6)

As metatecnologias (tecnologias digitais de infor-

---

numa dimensão de governo que nos toma como indivíduos da espécie humana e nos transforma de sujeitos a cidadãos governáveis”, de acordo com Oliveira (2019, p. 71).

mação) recebem destaque de Braman (2004) ao afirmar que, por incorporarem um novo parâmetro de mudanças, uma nova linguagem do poder, estas podem reformular todas as outras linguagens, o que se torna necessário para “redefinir o corpo híbrido de atores, práticas e meios, pautado pela transversalidade, convergência e nomadismo da tecnologia digital, que possa dar ancoragem as novas políticas de informação: esse pareceria ser um dos papéis que Braman atribui ao ‘regime de informação’”, conforme observa González de Gómez (2015, p. 327).

De acordo com Freire e Rego (2016, p. 5), embasados em (González de Gómez (2015), o regime global de política de informação destaca a dinâmica que existe entre governo, atores estatais e não estatais e o contexto cultural e social que determina o fundamento de uma governança. A informação está no centro do domínio do poder, e a política de informação está ligada intrinsecamente ao poder informacional, que se sobrepõe aos seguintes poderes:

- **poder instrumental:** exercido pelo homem por meio da força física, como vigilância militar e policial;
- **poder estrutural:** exercido pelo manuseio das regras e instituições, atingindo assim a sociedade; e
- **poder simbólico:** exercido por meio das ideias, imagens e palavras, modificando o universo social e simbólico, como a propaganda mediática.

Por sua vez, a transparência é destacada por Braman como característica do regime global de política de infor-

mação, conforme asseveram Magnani e Pinheiro (2011, p. 598):

a necessidade de transparência é uma das características do regime global da política de informação apontada por Braman (2004). Florini (1998), de uma forma mais ampla, ressalta que a transparência provê uma base para um sistema de governança transnacional altamente democrático e baseado no aumento da força da sociedade civil global. Segundo essa autora, o segredo fez sentido num mundo verdadeiramente dividido em Estados-nação. Porém, na era da integração global, a transparência é o único padrão apropriado. Vários setores têm sofrido pressão da sociedade no sentido de mostrar transparência em seus atos e condutas, como é o caso do comércio, do setor financeiro, da esfera pública e da segurança.

Podemos observar, claramente, quanto estão próximos nessa abordagem os conceitos de “política de informação” e “regime de informação”, sendo óbvios o interesse e a influência dessas temáticas para o campo da Ciência da Informação. Entender a política de informação como dependente das TIC, de acordo com Braman (1995), estabelece o mecanismo de regulação como fundamental para o controle da cultura, da política e da economia.

A teoria do regime destaca a autorreflexividade da política de informação, segundo Braman (2004, p. 30), quando nos apresenta os seguintes aspectos:

- (i) a política de informação é sempre uma questão reflexiva do Estado-nação ou de outro sistema do qual deriva,

- já que ela se torna lastro para as demais tomadas de decisão;
- (ii) destaca o papel da criação, processamento, fluxos e uso da informação como instrumentos de poder global; e
  - (iii) a aprendizagem é importante para que os regimes se adequem às realidades que se alteram constantemente.

Outro conceito nessa mesma perspectiva foi apresentado por Braman (2011, p. 3), enfatizando o papel do Estado na implementação das políticas de informação, como explica: “Política de informação é composta por leis, regulamentos e posições doutrinárias – e outras tomadas de decisão e práticas com efeitos constitutivos sobre toda a sociedade – que envolvem geração, processamento, fluxo, acesso e uso da informação”.

Contudo, a definição de *política de informação* ainda está sendo formada, em razão das modificações nas relações entre os atores sociais e o desenvolvimento das TIC, por isso o que se tem são conceitos amplos que refletem a marca da Ciência da Informação, assinalam Freire e Rego (2016). Estando isso em desenvolvimento, apresentamos algumas definições para nos localizar nesse contexto de consolidação do conceito. De acordo com Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 9), adota-se a seguinte noção de produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

Freire e Rego (2016, p. 50) observam que esses autores destacam:

o fato de que uma política não deve ser vista apenas como uma soma de programas ou sistemas, mas contribui com a discussão ao dizer que são necessárias a

definição geográfica, informacional, econômica, além da especificação dos atores que estarão no processo de implementação e avaliação destas políticas.

Para Pinheiro (2012, p. 67), a política de informação seria

Aquela que engloba leis e regulamentos que lidam com qualquer estágio da cadeia de produção da informação, desde a sua criação, processamento (natural ou artificial), armazenamento, transporte, distribuição, busca, uso e a sua destruição.

A teoria é enriquecida por González de Gómez (2002), que nos apresenta duas novas definições essenciais para que se possa compreender os artefatos informacionais nesse contexto de política. A autora observou os sistemas funcionais e percebeu que estes não possuem uma linguagem comum, mas, sim, linguagens particulares, e como consequência não há comunicação entre os diferentes sistemas. González de Gómez (2002, p. 34) aborda o conceito como “Micropolíticas inscritas nos dispositivos de informação e as macropolíticas que – direta ou indiretamente – exprimiam conflitos e interesses em figuras hegemônicas organizadas pelo Estado”.

Nesse entendimento, para Pinheiro (2010), as políticas de informação foram dispostas como mediadoras entre os cidadãos e o Estado, sendo fruto da cultura coletiva de um grupo ou país, em um momento de sua história. A política deve conceber um espaço para que grupos sociais possam ser representados, e deve haver negociação entre a sociedade

e o Estado.

Estamos convencidos dos argumentos de Pinheiro (2012), quando adverte para o fato de o Estado informacional ser de conteúdo e inteligência, isto é, em um cenário de economia globalizada, ele constrói identidades agregadoras por meio da coesão. Essa circunstância gera a necessidade de mais cidadania, de tal modo que o governo apresenta dificuldade em atender e entender essa nova realidade. Essa demanda por cidadania é resultado de um aumento no fluxo de informação e do direito à informação, estabelecido pelos Direitos Humanos, e esse novo contexto social intervém diretamente na política nacional de informação, convergindo as leis, as políticas de informação e a economia para os indivíduos por meio da informação, influenciando diretamente no surgimento do movimento de transparência e de *accountability* no Brasil, conforme asseveram Rego e Freire (2019).

As definições apresentadas são necessárias para entendermos as políticas de informação relacionadas aos portais de transparência. Embora seja importante mencionar que definições mais amplas de política de informação não resolveram os obstáculos para o desenvolvimento da cidadania por meio da comunicação, segundo Freire e Rego (2016, p. 7), tais como deficiência em transparência.

#### **d) Usabilidade e Compreensibilidade**

O conceito de usabilidade no contexto da transparência pública baseada na *web*, para os portais governamentais,

refere-se “à facilidade com que os usuários podem acessar informações e navegar no portal *web*”, segundo Pina, Torres e Royo (2007, p. 453; 2010, p. 10). Como tal, a usabilidade está intimamente relacionada à interatividade e compreende aspectos técnicos do *design* do *site*, como os avaliados pela metodologia do *Web Site Attribute Evaluation System* (WAES) desenvolvida pelo *Cyberspace Policy Research Group*.

A definição de interatividade, de acordo com Cuciniello, Nasi e Valotti (2012, p. 2.453), é tida como sendo “a facilidade com que os visitantes podem usar as informações fornecidas *online*”. Mas o conceito de interatividade não é simples.

Se nos apoiarmos em Bunge (1977, p. 13), encontraremos uma definição clara e interessante: “duas coisas diferentes, *x* e *y*, interagem se cada uma age sobre a outra”, combinada com o seguinte postulado: “Cada coisa age e é influenciada por outras coisas”. Com os estudos e aprimoramento do tema, Giddens (2006, p. 1.034) introduz seu conceito de interação social: “Qualquer forma de encontro social entre indivíduos”. Esse conceito sofreu vários desenvolvimentos, como o realizado por De Jaegher e Di Paolo (2007, p. 493), que afirmam:

Interação social é o acoplamento regulado entre pelo menos dois agentes autônomos, em que a regulação visa a aspectos do próprio acoplamento, de modo que constitua uma organização autônoma emergente no domínio da dinâmica relacional, sem destruir no processo a autonomia dos agentes envolvidos (embora o escopo do último possa ser aumentado ou reduzido).

Essa teoria da interação social mais tradicional na sociologia tornou-se limitada em razão de a interação textual ser baseada na tecnologia, e com o desenvolvimento das TIC o conceito de interação passou a ser usado com maior frequência, surgindo também críticas por sua falta de teorização, como temos em McMillan (2002) e Manovich (2001, p. 55), que questionam a amplitude do conceito de interatividade quando este se refere ao “mito da interatividade”<sup>16</sup>, em que seu significado se torna tautológico quando é usado em relação à mídia baseada em computador:

Moderna interação humano-computador (IHC) é, por definição, interativo. [...] Portanto, chamar a mídia de computador de ‘interativa’ não tem sentido – significa simplesmente expor os fatos mais básicos sobre computadores.

Ainda, segundo Manovich (2001, p. 57), há que se considerar o perigo da redução da interação física entre um usuário e um objeto de mídia, à custa do que o autor chama de “interação psicológica”, conceituada como sendo “processos psicológicos de preenchimento, formação de hipóteses, *recall* e identificação, que são necessários para que possamos compreender qualquer texto ou imagem, são erroneamente identificados com uma estrutura objetivamente existente de *links* interativos”.

---

<sup>16</sup> A ideia é de que a suposta interatividade da era digital é um mito, pois as novas tecnologias de mídia geralmente não são mais interativas que suas contrapartes analógicas, contrariamente ao que defendia Marshall McLuhan, para quem as tecnologias elétricas promovem, ou melhor, exigem maior interatividade.



Diante da dificuldade da fluidez e da diversidade das definições de interação, autores começaram a categorizar esse processo tentando distinguir suas diversas formas, como explica McMillan (2002). A distinção utilizada por Szuprowicz (1995) para “entre usuário para usuário”, “usuário para documentos” e “usuário para sistema” é uma das categorizações mais usadas. Visto o nosso interesse, nos deteremos na relação “usuário para sistema”.

A interação usuário-sistema pode ser considerada central para as novas mídias, já que se concentra na relação humano-computador. Inicialmente, nessa tradição, a interação era usada para descrever as interfaces mais amigáveis. O foco dos autores mencionados nos permite voltar ao conceito de interatividade e à definição de interatividade de Jensen (1998, p. 201): “uma medida da capacidade potencial de uma mídia para permitir que um usuário exerça uma influência sobre o conteúdo e/ou forma da comunicação mediada”. Observamos que, na definição, a interatividade é vista como uma característica das tecnologias de mídia (ou sistemas) que incorporam a possibilidade de usuário-conteúdo e interação usuário-usuário por meio da interação entre usuário e tecnologia.

### **e) Oportunidade**

A oportunidade, de acordo com Dawes (2010), pode ser considerada uma importante característica para reconhecer a usabilidade dos dados divulgados, que de forma mais geral também está fortemente associada à qualidade

dos dados, de acordo com Lee e Kwak (2011, p. 11; 2012, p. 500), quando afirmam: “[...] as agências precisam implementar uma estrutura de governança eficaz e um processo para identificar formalmente os dados relevantes, garantir sua qualidade e publicá-los em tempo hábil”.

A transparência, segundo Heald (2006, p. 32), é subdividida em:

- *transparência em retrospecto*: quando uma agência presta contas *ex post* da administração e gestão, isto é, uma organização conduz seus negócios em um primeiro momento e, então, no segundo momento, e em intervalos periódicos, divulga informações relevantes sobre seu desempenho e só então a avaliação da gestão será realizada por quem compete ou tem interesse;
- *transparência em tempo real*: que se dá quando os processos internos da organização estão continuamente sujeitos à divulgação e, por consequência, avaliados, tornando provável que esses processos sofram distorções como defesa, dificultando o bom desempenho das tarefas-chave, já que a janela de fiscalização está sempre aberta e a vigilância é contínua; nunca há um momento em que a organização possa se concentrar exclusivamente em suas atividades produtivas.

A prestação de contas, define Bovens (2007), é de natureza retrospectiva, pois os agentes públicos são responsabilizados apenas após a realização de suas ações. Mas isso não significa obrigatoriamente que as informações sobre o funcionamento interno das entidades públicas devam ser divulgadas apenas em intervalos periódicos. A expansão da internet propiciou o aumento da frequência de divulgação de

informações, afirmam Caba Pérez, López Hernández e Rodríguez Bolívar (2005), tornando sua importância ainda maior ao permitir aos cidadãos acesso às informações, enquanto estes ainda possam de alguma forma agir em defesa de seus interesses, aumentando assim o valor dessas informações. Essa característica atende ao terceiro princípio do *Open Government Data* (2007), que diz: “Os dados são disponibilizados tão rapidamente quanto necessário para preservar o seu”. Nesse contexto, é possível adotar a transparência em tempo real, quando os dados são disponibilizados de forma contínua e logo após as ações que os originaram. Quanto menor a diferença de tempo entre a ocorrência do fato e a sua publicização, maior é o seu valor para o seu público.

#### **f) Valor e Utilidade**

Quando falamos em *valor*, estamos nos referindo à importância dada pelos cidadãos aos dados e informações recebidas por meio do portal da transparência, e esse valor ocorre como resultado da interoperacionalidade das agências governamentais. Na cadeia de valores, conforme elucidam Stabell e Fjeldstad (1998), o valor é criado por meio da produção eficiente de bens e serviços com base em uma variedade de recursos, e isso é um valor público quando os portais coletam, produzem, gerenciam e publicam os dados e informações. A divulgação justa e equitativa de dados internos é uma forma de promover o valor da administração pública por meio de um impacto sobre os resultados na confiança pública, na sua integridade e legitimidade (HAR-

RISON *et al.*, 2012).

A gestão pública é considerada parte fundamental da política de informação, um princípio pelo qual os cidadãos esperam e exigem que os governos gerenciem seus dados internos como um recurso com valor social (Dawes, 2010), mas também o valor dos próprios dados e informações é considerado característica fundamental. Visto isso, Harrison *et al.* (2012, p. 5) desconsideram o argumento de que disponibilizar maiores quantidades de dados do governo equivale a mais transparência e, por isso, sugerem que “métricas que apenas quantificam quantos conjuntos de dados estão disponíveis [...] não podem ser tomadas como indicadores inequívocos de que o governo aberto foi bem-sucedido”. Corroborando essa ideia, Lee e Kwak (2011, p. 11) afirmam que os órgãos públicos não devem publicitar todos os dados e informações de sua propriedade, mas, em vez disso, devem começar a identificar dados relevantes de alto valor e impacto que “beneficiariam mais o público”.

### **g) Granularidade**

A granularidade dos dados, ou dados primários, é uma característica importante da divulgação de informações, já que diz respeito ao nível de detalhe com que os dados são disponibilizados. A preocupação com a granularidade é expressa pelo *Open Government Working Group* (2007) em seu segundo princípio, que informa: “os dados são coletados na origem, com o nível mais alto possível de granularidade, não em formas agregadas ou modificadas”. Caso uma agência de-

cida transformar seus dados primários em dados agregados e só depois disso publicitar, mesmo assim essa agência deverá disponibilizar acesso aos seus dados primários, para que os cidadãos possam construir seus próprios dados agregados, em conformidade com seus interesses.

De modo semelhante, Robinson *et al.* (2009, p. 1) argumentam que é importante que o governo “[...] entendesse o fornecimento de dados reutilizáveis, em vez de fornecer *sites da web* como o núcleo de sua responsabilidade de publicação *online*”. A apresentação apenas de dados agregados pode dar aos cidadãos e/ou pesquisadores interessados uma visão pré-formatada, ou uma análise tendenciosa e distorcida dos dados divulgados, o que não contribuirá positivamente para a participação dos seus usuários. Ainda segundo Robinson *et al.* (2009, p. 3), o governo deve focar na “criação de uma infraestrutura simples, confiável e publicamente acessível que ‘expõe’ os dados subjacentes”. Diante disso, fica claro que para o governo deve ser prioritário levar seus dados até os cidadãos individuais.

## **h) Comparabilidade**

Essa característica dos dados é fundamental para que seja possível julgar as ações dos agentes públicos, sendo um passo importante nos processos de responsabilização, segundo Bovens (2007, 2010), para que os cidadãos possam comparar o desempenho ou fazer o cruzamento de dados entre a gestão de recursos e outros dados relativos a dif-

erentes entidades públicas e/ou diferentes períodos (Caba Pérez; López Hernández; Rodríguez Bolívar, 2005).

A comparabilidade é imprescindível, portanto, para que haja avaliação por parte do cidadão, de modo que os gestores públicos não podem deixar de observá-la ao publicar dados *online* ou impressos, que, por sua vez, dependem da atualidade, da integridade e da granularidade. A combinação dessas características é que vai possibilitar aos cidadãos fazer comparações entre os conjuntos de dados relativos a diferentes entidades públicas ao longo do tempo, mas para que isso seja possível é necessário que os dados sejam publicados a tempo, que sejam completos (ou que sejam os mesmos dados relativos a diferentes entidades) e, por último, é essencial que os dados tenham um grau compatível de granularidade. Obviamente não podemos deixar de enfatizar questões como a dos mecanismos de identificação e classificação adequados, que, caso contrário, afetarão negativamente o acesso e a visibilidade dos dados e informações: sua correta identificação e classificação permitem que os cidadãos encontrem os dados necessários e possam fazer a comparação entre os conjuntos de dados disponíveis.

Essas características apresentadas foram definidas com base nas principais características de divulgação de dados identificadas na literatura de governo aberto, mas não podemos perder de vista que estas não se dão de forma estanque e isoladas, daí a dificuldade de analisá-las no contexto de um portal de transparência. Essa forma de apresentação das características, tal qual apresentamos, serve para ofere-

cer uma compreensão mais didática do que buscaremos nos portais em foco.

Por Sua vez, a prestação de contas, define Bovens (2007), é de natureza retrospectiva, pois os agentes públicos são responsabilizados apenas após a realização de suas ações. Mas isso não significa obrigatoriamente que as informações sobre o funcionamento interno das entidades públicas devam ser divulgadas apenas em intervalos periódicos. A expansão da internet propiciou o aumento da frequência de divulgação de informações, afirmam Caba Pérez, López Hernández e Rodríguez Bolívar (2005), tornando sua importância ainda maior ao permitir aos cidadãos acesso às informações, enquanto estes ainda possam de alguma forma agir em defesa de seus interesses, aumentando assim o valor dessas informações. Essa característica atende ao terceiro princípio do *Open Government Data* (2007), que diz: “Os dados são disponibilizados tão rapidamente quanto necessário para preservar o seu”.

Nesse contexto, é possível adotar a transparência em tempo real, quando os dados são disponibilizados de forma contínua e logo após as ações que os originaram. Quanto menor a diferença de tempo entre a ocorrência do fato e a sua publicização, maior é o seu valor para o seu público.

# PRESTANDO CONTAS AOS CIDADÃOS

A pesquisa  
Os portais

## 3.1 *Desenhando um Mapa*

**A** ontologia, segundo Saccol (2009, p. 4), está relacionada com a “nossa compreensão sobre como as coisas são”, logo, a “posição ontológica que adotamos define a forma como percebemos o mundo e os fenômenos (físicos ou sociais) que estamos investigando”. Nesse sentido, o posicionamento ontológico desta tese está focado na interação sujeito-objeto, na qual “a realidade é percebida e ‘criada’ numa instância coletiva – as percepções do mundo que compartilhamos em sociedade –, portanto, a realidade é intersubjetiva” (SACCOL, 2009, p. 4).

Por seu turno, a epistemologia “[...] relaciona-se com a forma pela qual acreditamos que o conhecimento é gerado” (SACCOL, 2009, p. 5), e nesse aspecto esta tese fez uso do modelo epistemológico indiciário, que também se apresenta como um método de pesquisa. Segundo Coelho (2006, p. 2), podemos entender o método indiciário:

[...] como uma orientação de pesquisa baseada na investigação dos detalhes, que encaramos como indícios, pistas, sinais ou sintomas. O método indiciário constitui o uso do indiciarismo como ferramenta de pesquisa. Ademais consideramos o paradigma indiciário como um conjunto de princípios e procedimentos teórico-metodológicos que orientam a elaboração do conhecimento a partir



da investigação e análise dos indícios.

Alinhada ao posicionamento ontológico e epistemológico, a análise interpretativista “assume que o que se tem como resultado de uma investigação não são os fatos em si (uma realidade objetiva), mas a interpretação do pesquisador sobre as interpretações dos indivíduos que participam em um determinado fenômeno” (SACCOL, 2009, p. 15). Diante desse entendimento, cabe ressaltar que as fontes de evidência utilizadas nesta tese são documentais. O Quadro 4 resume as escolhas metodológicas.

Alinhada ao posicionamento ontológico e epistemológico, a análise interpretativista “assume que o que se tem como resultado de uma investigação não são os fatos em si (uma realidade objetiva), mas a interpretação do pesquisador sobre as interpretações dos indivíduos que participam em um determinado fenômeno” (SACCOL, 2009, p. 15). Diante desse entendimento, cabe ressaltar que as fontes de evidência utilizadas nesta tese são documentais. O Quadro 4 resume as escolhas metodológicas.

**Quadro 4 – Enquadramento Metodológico da Tese**

Ontologia	Epistemologia	Paradigma de Pesquisa	Método	Fonte de Dados
Interação sujeito-objeto	Indiciário	Interpretativismo	Indiciário	Documental

**Fonte:** Elaboração própria (2021).

E agora, vamos percorrer as trilhas desenhadas no mapa.

### 3.2 Caminhos e Trilhas

Adotamos aqui os fundamentos utilizados pela Micro-História, que tem por característica analisar os marginalizados ou figurantes da História. Carlo Ginzburg é um dos historiadores seminais da Micro-História, e, a partir dessa nova perspectiva, os historiadores despertaram para o interesse em analisar fatos históricos dando atenção aos agentes que até então eram considerados figurantes. Nessa busca, estudiosos desenvolveram um modelo epistemológico fugindo da contraposição “racionalismo” e “irracionalismo”, nascendo disso o método indiciário, que, segundo Ginzburg (1989), tem como raízes o comportamento dos primeiros caçadores, que mesmo sem ver sua caça faziam uso da observação de suas pegadas, odores, vestígios de galhos quebrados, um tipo de conhecimento passado de geração a geração.

O modelo epistemológico, também denominado de paradigma indiciário, segundo Freire (2001, p. 64), é caracterizado pela:

[...] capacidade de, a partir de dados aparentemente irrelevantes, descrever uma realidade complexa que não seria cientificamente experimentável. Pode-se acrescentar que esses dados são sempre dispostos pelo observador [caçador] de modo tal que possa se traduzir numa sequência narrativa, cuja formulação mais simples poderia ser “alguém passou por lá”.

Esse paradigma pode ser apresentado sob a seguinte metáfora, ainda de acordo com Freire (2001, p. 65):

Ginzburg compara os fios que compõem uma pesquisa desenvolvi-

da sob o *paradigma indiciário* aos fios de um tapete. Colocados os conceitos básicos e definido o campo onde se realiza a investigação, enfim, reunidos os *indícios* ou *pistas* do objeto de estudo, a visão do observador verá tomar forma uma “trama densa e homogênea” que será tecida no tear do quadro de referência teórico. [...] O tapete é o paradigma que, a cada vez que é usado e conforme o contexto, denomina-se *venatório*, *divinatório*, *indiciário* ou *semiótico*.

De acordo com Coelho (2006), para Ginzburg, o paradigma venatório está relacionado ao passado, representado pelas marcas deixadas pelos animais que os caçadores conseguiam ver, já o paradigma divinatório está ligado ao futuro, ao pensamento mágico, quando os caçadores observavam partes do corpo dos animais e astros e, com base nesses sinais, traçavam suas predições. Por sua vez, o paradigma indiciário ou semiótico está ligado aos procedimentos que formam o conhecimento a partir da investigação e análise dos indícios, dos detalhes. Nessa direção, esta tese se orienta pelo método indiciário, observando as evidências que a transparência e a *accountability* pública “deixaram” em artigos, documentos e nos portais de transparência.

Ginzburg (2006) apresenta o método indiciário analisando os registros inquisitoriais de um personagem de pouca importância, um moleiro medieval que aborda questões sobre a Reforma e a Contrarreforma, e o surgimento da imprensa em um mundo predominantemente oral. A condução da investigação é ilustrada em Ginzburg (2007, p. 7): “Os gregos contam que Teseu recebeu de presente de Ariadne um fio. Com esse fio, Teseu se orientou no labirinto, encontrou o Minotauro e o matou. Dos rastros que Teseu

deixou ao vagar pelo labirinto, o mito não fala”.

Por meio dessa metáfora, Ginzburg (2007, p. 7) nos alerta para observar o “fio do relato, que ajuda a nos orientarmos no labirinto da realidade”, enfatizando, além dos inúmeros rastros que nos são deixados pela sociedade em documentos, a questão da verdade, entendida como conhecimento.

Os documentos são fundamentais para o método indiciário, afirmam Leandro e Passos (2021, p. 7), assinalando: “ao lidar com pistas e documentos de diferentes tipos, Ginzburg, ao utilizar o paradigma indiciário, encontrou caminhos distintos para chegar sempre ao mesmo objetivo: entender o que as pistas significam e o que os documentos revelam”.

Nesse método, o rigor é entendido como flexível, isto é, o rigor se forma no contexto de cada problema pesquisado. Suassuna (2008, p. 358) ressalta que “a natureza do problema a ser estudado é que deve determinar as características das proposições, dos processos, das técnicas e dos dispositivos metodológicos utilizados, e não o contrário”; é o objeto investigado que estabelece como ele deve ser investigado, portanto a sua natureza deve ser respeitada.

Um elemento importante para esse método é a *firasa*, que para Ginzburg (1989, p. 179) trata-se da “capacidade de passar imediatamente do conhecido para o desconhecido, na base de indícios”, ou seja, trata-se de duvidar de si e de tudo, é preciso que o pesquisador deixe de lado seus preconceitos e por meio dos indícios busque a interpretação.

Há outros elementos incomuns em diferentes méto-

dos, mas que no indiciário são importantes, a saber: o acaso, sobre o qual Ginzburg (1989, p. 12) se pronuncia indicando que o pesquisador deve se “guiar pelo acaso e pela curiosidade, e não por uma estratégia consciente”; o faro, que está relacionado à capacidade de percepção dos indícios pelo pesquisador; a intuição, faculdade atrelada à experiência do pesquisador; e, por fim, o golpe de vista, este ligado a como o pesquisador vê os indícios.

Ginzburg (2007, p. 14), ao afirmar que “o verdadeiro é um ponto de chegada, não um ponto de partida”, enfatiza que a verdade pode ser fruto de um pensamento crítico. Porém essa verdade está atrelada ao interesse do pesquisador. O autor, ao destacar as figuras do historiador, do antropólogo e do inquisidor, evidencia que, ao observarem e narrarem suas perspectivas, o que os diferencia é exatamente a análise da fonte.

Esta tese adotou uma pesquisa de caráter exploratório e, para tanto, segue uma metodologia qualitativa, em que o objeto de estudo são os portais de informação das capitais brasileiras e do Distrito Federal, sob os aspectos da transparência e da *accountability*. Nesse intuito, optamos pela estratégia documental analisando os relatórios da Transparência Internacional Brasil (TIB), que são:

- i. *Ranking* de transparência no combate à COVID-19: base de dados;
- ii. *Ranking* de transparência no combate à COVID-19: nota metodológica;
- iii. Metodologia 2: transparência em contratações

emergenciais, doações, programas de estímulo econômico e medidas de proteção social; e

17. Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à COVID-19.

A Transparência Internacional (TI) é uma organização sem fins lucrativos, como se apresenta:

Com 25 anos de luta contra a corrupção e presença em mais de 100 países, a TI acumulou um vasto conhecimento sobre a corrupção e suas soluções. Pesquisando e aprendendo com a prática, desenvolvemos um amplo portfólio de publicações, bancos de dados, índices, metodologias, métodos de treinamento e pesquisas. Esse conhecimento, aliado à sua extensa rede de especialistas, levou a TI a ser reconhecida como o principal think-tank do mundo sobre transparência e boa governança. (Transparência Internacional Brasil, 2021)

As *think-tanks* são instituições que “desempenham um papel de *advocacy* para políticas públicas, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização [...]” (ENAP, 2020). O tempo de atuação da TI e sua ação global motivaram a escolha dos relatórios gerados por essa organização como base analítica desta tese.

### 3.2.1 O Fio e os Rastros<sup>17</sup>

Os portais de informação chamaram atenção como um objeto que poderia contribuir para o fortalecimento da democracia, e obviamente as políticas de informação têm um

---

17 Título de um dos livros do historiador Carlo Ginzburg, onde o autor aborda as relações entre fato e ficção.

aporte consolidado nesse âmbito complexo. Já, em 2017, as políticas de informação foram enfatizadas em nossos estudos, bem como a questão do regime de informação, e ambas se tornaram parte da trama que estamos tecendo com a intenção de obter uma urdidura forte e densa. Nesse mesmo ano, outra pista se desvelou e se tornou um fio de destaque em nossa trama, a *accountability*, uma possibilidade gerada por meio do acesso à informação pouco discutida pela CI no Brasil. Esse fio nos fez perceber um panorama bem diferente daquele que detínhamos no início de nossos estudos na CI, assim como um caçador que está apreendendo os sinais de sua caça, a *accountability* nos fez ter outro olhar diante da LAI.

Um fato marcante no desenvolvimento desta tese deu-se pela oportunidade que tivemos de estudar, sob a orientação da professora Sandra Braman, na Texas A&M University (Texas, USA), durante onze meses. Nesse período, foi possível amadurecer nossa compreensão acerca da transparência e *accountability*, como resultado das pesquisas realizadas em bases de dados, principalmente na *Web of Science* e *PAIS Index*. Nesse processo, os descritores utilizados foram: *accountability and transparency, information regime, public accountability and evolution, portal information evaluation*, entre outros. Destacamos que nessas buscas (brauseio) encontramos a obra de Lourenço (2015), que norteou a análise desta tese no que diz respeito aos aspectos da *accountability*.

Como a aprendizagem é um processo contínuo, tal como o método indiciário é o método das pistas, nossa trajetória de pesquisa também realizou esse percurso

procurando fios longos e resistentes, que acreditamos serem adequados para dar origem a uma trama consistente para suportar a realidade complexa que narramos. Tal trama tem uma base multidisciplinar, na qual os sinais e fios possuem ligações principalmente na Economia, na Administração Pública, no Direito e na Ciência Política.

Para operacionalizar a busca pelos fios e rastros, no contexto do método indiciário, método indiciário, usamos o *brauseio*, assim denominado por Araújo (1994, p. 189) e definido como “a arte de não se saber o que se quer até que se encontre”. Segunda a autora, trata-se de uma modalidade de busca de informação, inserida em um sistema de recuperação de informação, que por sua vez se enquadra como um subsistema de estratégia de busca. Contudo, não se trata de uma busca aleatória, e sim de uma busca com motivação determinada, que colhe informações de todos os tipos, atreladas ao seu interesse e vinculadas ao componente de “acesso direto”.

Nessa demanda, os principais documentos explorados foram:

- *Ranking* de Transparência no Combate à COVID-19: base de dados – permite acesso às informações e dados que os portais de transparência dos 26 estados, do Distrito Federal, das capitais e do governo federal divulgam sobre contratações emergenciais, doações e medidas de estímulo econômico e proteção social com relação às ações de enfrentamento da COVID-19;



- *Ranking* de Transparência no Combate à COVID-19: nota metodológica – permite compreender a metodologia utilizada pela TIB para analisar a transparência dos portais de informação dos estados, do Distrito Federal, das capitais e do governo federal sobre contratações emergenciais em resposta à COVID-19, no período de maio/2020 – agosto/2020;
- Metodologia 2: transparência em contratações emergenciais, doações, programas de estímulo econômico e medidas de proteção social – discorre sobre a transparência em contratações emergenciais, doações, programas de estímulo econômico e medidas de proteção social, sendo possível aqui compreender as mudanças ocorridas na metodologia da TIB;
- Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à COVID-19 – nesta fonte é discutida a Lei Federal nº 13.979, de 2020, complementada pelas Medidas Provisórias nº 926 e nº 951, de 2020, que estabeleceram as regras excepcionais para as contratações emergenciais durante a pandemia.

Os portais de transparência analisados põem ser vistos no Quadro 5.

## Quadro 5 – Endereços dos Portais de Transparência - Capitais Brasileiras e Distrito Federal

Capital	Estado	Endereço eletrônico dos portais de informação
–	Distrito Federal	<a href="http://www.transparencia.df.gov.br/#/">http://www.transparencia.df.gov.br/#/</a>
Aracaju	Sergipe	<a href="https://transparencia.aracaju.se.gov.br/">https://transparencia.aracaju.se.gov.br/</a>
Belém	Pará	<a href="http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/">http://www.belem.pa.gov.br/transparencia/</a>
Belo Horizonte	Minas Gerais	<a href="https://transparencia.pbh.gov.br/bh_prd_transparencia/web/#!/home">https://transparencia.pbh.gov.br/bh_prd_transparencia/web/#!/home</a>
Boa Vista	Roraima	<a href="https://transparencia.boavista.rr.gov.br/">https://transparencia.boavista.rr.gov.br/</a>
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	<a href="https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/">https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/</a>
Cuiabá	Mato Grosso	<a href="http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/portaltransparencia/transparencia/#/covid">http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/portaltransparencia/transparencia/#/covid</a>
Curitiba	Paraná	<a href="https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/">https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/</a>
Florianópolis	Santa Catarina	<a href="http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/">http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/</a>
Fortaleza	Ceará	<a href="https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/">https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/</a>
Goiânia	Goiás	<a href="https://www.goiania.go.gov.br/transparencia">https://www.goiania.go.gov.br/transparencia</a>
João Pessoa	Paraíba	<a href="https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/">https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/</a>
Macapá	Amapá	<a href="http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparencia/">http://transparencia.macapa.ap.gov.br/transparencia/</a>
Maceió	Alagoas	<a href="http://www.transparencia.maceio.al.gov.br/pages/homepage.faces">http://www.transparencia.maceio.al.gov.br/pages/homepage.faces</a>
Manaus	Amazonas	<a href="https://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#/home">https://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#/home</a>
Natal	Rio Grande do Norte	<a href="https://www.natal.rn.gov.br/transparencia/#/">https://www.natal.rn.gov.br/transparencia/#/</a>
Palmas	Tocantins	<a href="https://www.transparencia.to.gov.br/#!o_portal">https://www.transparencia.to.gov.br/#!o_portal</a>
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	<a href="https://prefeitura.poa.br/coronavirus">https://prefeitura.poa.br/coronavirus</a>
Porto Velho	Rondônia	<a href="https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/">https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/</a>
Recife	Pernambuco	<a href="http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php">http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php</a>
Rio Branco	Acre	<a href="http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/">http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/</a>
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	<a href="http://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia">http://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia</a>
Salvador	Bahia	<a href="http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/#/">http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/#/</a>
São Luís	Maranhão	<a href="http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/#header">http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/#header</a>
São Paulo	São Paulo	<a href="http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx">http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx</a>
Teresina	Piauí	<a href="http://transparencia.teresina.pi.gov.br/">http://transparencia.teresina.pi.gov.br/</a>
Vitória	Espírito Santo	<a href="https://transparencia.vitoria.es.gov.br/">https://transparencia.vitoria.es.gov.br/</a>

**Fonte:** Elaboração própria, 2020.

Em estudos sobre documentos, a Associação dos Arquivistas Brasileiros (1990, p. 73) define documento como

“unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato”. Por sua vez, Appolinário (2009, p. 67) aponta que documento é “qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros”.

Os documentos analisados são secundários, que são definidos por Godoy (1995, p. 21), como:

A palavra “documentos”, neste caso, deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes). Tais documentos são considerados “primários” quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento que está sendo estudado, ou “secundários”, quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência.

A opção de analisar os portais de transparência no combate à COVID-19 das 26 capitais brasileiras e do Distrito Federal deu-se pelo objetivo de não excluir nenhuma unidade da federação na análise, uma medida que possibilitou termos um quadro comparativo nacional, e a metodologia adotada pela TIB foi fundamental para isso. Os dados com relação à transparência foram coletados em quatro momentos, uma vez a cada mês no período de maio/2020 a agosto 2020, mas só em dezembro/2020 é que esses portais foram analisados sob a perspectiva da *accountability*. Entre 5.570

municípios (subunidades federativas), escolhemos analisar as capitais em virtude de sua importância relativa, isto é, as capitais dos estados brasileiros são sempre os municípios mais importantes de seus respectivos estados com relação ao número da população e à economia.

A classificação dos portais de informação com relação à *accountability* utilizou como base a obra de Lourenço (2015), que classificou a forma como as informações e dados devem ser apresentados para que seja possível a realização da *accountability* por parte dos cidadãos comuns.

De acordo com Takahashi (2013), a coleta e análise de dados para a pesquisa histórica devem ser abrangentes e fonte de importantes informações, no entanto é preciso levar em conta as especificidades da fonte dos documentos, do período coberto e os pontos de interesse da pesquisa.

A fim de assegurar a confiabilidade em pesquisas qualitativas, o pesquisador precisa desenvolver protocolos e formulários para registrar os dados, de modo que possa assegurar a forma com que serão armazenados, recuperados e protegidos contra danos ou perdas (CRESWELL, 2014). Diante disso, estabelecemos um protocolo de pesquisa, apresentado no Apêndice A, visando proporcionar aos futuros pesquisadores que fizerem uso desta tese como fonte de pesquisa maior facilidade para entender os passos metodológicos adotados.

### **3.2.2 As evidências**

*O interpretativismo* foi reconhecido por pesquisadores

alemães como uma forma de pesquisa no século XIX, alternativa à forma positivista de fazer pesquisa (SANTANA; AKEL SOBRINHO, 2007). Em sua teoria, o interpretativismo considera a realidade como socialmente construída, isto é, a realidade social é relativa, é a visão do indivíduo que gera a sua compreensão dessa realidade, logo a realidade é múltipla e não única (MARSH; FURLONG, 2002).

Esse paradigma procura ver o mundo a partir do ponto de vista dos atores, com suas experiências subjetivas, e por consequência a realidade não é dada, mas sim construída a partir de uma interpretação, na qual o pesquisador pode inferir. Temos então que a interpretação dos atores da realidade é, por sua vez, interpretada pelos pesquisadores (SCHERER, 2005).

Nesse debate, Cruz e Pedrozo (2008) enfatizam a ideia de que o pesquisador vê a realidade pelos olhos dos atores, e não pelos seus próprios, já que o sujeito e o objeto são relacionados. Além disso, o conhecimento gerado é subjetivo e limitado ao contexto em foco.

Consonante com o método indiciário, utilizamos a análise interpretativista, de acordo com os achados de Lourenço (2015), para examinar as informações delimitadas sob os aspectos da transparência com base no explicitado pela TIB (2020) e pela ótica da *accountability*. Assim, ambas as fontes medeiam o processo interpretativo desta tese.

Mas o método indiciário não é isento de críticas, e Pires (2013, p. 32-33) julga a falta de evidências exemplificadoras:

E, todavia, da casuística ampliada e extensa porque Ginzburg mapeia o espectro empírico comprovador da realidade histórica do paradigma, percorrendo assim praticamente todo o percurso da história humana, a indicação do procedimento particularmente experienciado no domínio próprio da escrita da história, que não esse singular *hors concours* da micro-história, não se encontra pelo ensaio do historiador italiano qualquer evidenciamento exemplificador. Tanto mais paradoxal lapso por eclipse ou esquecimento que, entretanto, as pistas aproximadoras de suas lembranças afloram pelos argumentos então explorados.

Além disso, Pires (2013, p. 37) ressalta que Ginzburg possuía uma implicância voltada contra o positivismo ao: “[...] equiparar a escrita da história com a ficção literária, insistindo que tivesse a história uma dimensão de construto essencialmente retórico, razão por que a ideia de ‘prova’ no ofício do historiador ficasse relegada à mera ‘ingenuidade positivista’”.

Fontenele (2000, p. 12) também acrescenta uma crítica à figura do pesquisador ao utilizar o método indiciário, que parte de um exercício hermenêutico pela busca de indícios, e isso a partir da pergunta, seguida da apresentação dos fatos, para então trabalhar na construção da verdade, sendo esta considerada inequívoca.

Como parte considerável desta tese consistiu em analisar publicações com dados estatísticos e por um curto período, considerando também que a produção desses dados é recente, acreditamos que essas críticas não diminuam o nosso esforço para a obtenção de trabalho isento com relação à influência do pesquisador. Obviamente que há limitações, tais como a fonte dos documentos, que é uma

produção da TIB, um órgão não oficial, mas sim uma *think tank*. Com relação às provas sobre nossas considerações, a crítica dos positivistas não é nosso objetivo aqui, apenas fizemos considerações sobre os indícios que percebemos no caminho percorrido durante a tese. E, por último, a *accountability*, por tratar-se de um novo campo de pesquisa na CI, ainda não tem uma massa de trabalhos que nos abasteça de evidências exemplificadoras, que permita desenvolver uma análise crítica mais apurada.

# TECENDO OS FIOS DO TEXTO

## Acesso aos Portais

Nossa pesquisa abordou a questão de os portais de transparência possibilitarem a realização ou não da *accountability* pelo cidadão comum, de acordo com dados e informações sobre contratações emergenciais em resposta à pandemia da COVID-19 disponibilizados nos portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal. Para isso, baseamo-nos na análise dos dados coletados mensalmente pela Transparência Internacional Brasil (TIB) nas secretarias municipais de saúde, no período de maio/2020 a agosto/2020 (TIB, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e), no âmbito dos estados da federação, do Distrito Federal, das capitais brasileiras e da União.

### 4.1 Avaliação da Transparência

A TIB desenvolveu uma metodologia própria para analisar a transparência por meio da construção de dimensões, categorias e itens específicos<sup>18</sup>, aqui apresentados no Quadro 6, sendo realizadas coleta de dados e informações nos meses de maio/2020, junho/2020 e julho/2020 utilizando

---

<sup>18</sup> No Apêndice B encontra-se uma avaliação desse modelo na variável “dimensão”.



a mesma metodologia. Essa metodologia sofreu modificações em agosto/2020, na quarta coleta de dados, de acordo com TIB (2020c). Essas modificações estão marcadas no Quadro 6 como (4ª).

O modelo de análise é composto de 5 dimensões, 17 categorias e 46 indicadores, e com essa estrutura foi possível captar a importância dada à transparência pelos gestores municipais, no intuito de gerar informações e dados para uma percepção da realidade específica das contratações emergenciais em resposta à pandemia, de modo que os cidadãos, quando analisarem a transparência ativa e passiva, além da transparência envolvendo os contratos e convênios, possam acompanhar a informação disponibilizada.

Apesar do avanço do modelo na análise da transparência para a realidade brasileira, há limitações no modelo da TIB, como o fato de levar em consideração a disponibilidade das informações, porém sem questionar a sua qualidade para a análise da *accountability*, como foi visto no tópico divulgação de dados.

## Quadro 6 – Modelo de Análise da Transparência Internacional Brasil – 2020

Dimensão	Categoria	Item
<b>Informações disponíveis</b>  (4ª) Contratações emergenciais	Informações essenciais	Site específico para informações sobre contratações emergenciais
		Nome do/a contratado/a
		Número do CPF ou CNPJ
		Valor total e unitário dos contratos
		Prazo contratual
	Processo de contratação ou aquisição	
	Informações desejáveis	Data de celebração do contrato
		Órgão contratante
		Quantidade
		Descrição do bem ou serviço
		Local da execução
		(4ª) Status de contratações com problemas ou pendências
		(4ª) Publicação do edital e fases públicas das licitações
	Forma/modalidade da contratação	
	(4ª) Data da Última atualização do portal	
	Dados abertos	Formato aberto dos dados
		Possibilidade de download das informações
Mecanismos de busca		
Possibilidade de download da íntegra do contrato		
Dicionário de dados		
(4ª) Formato e acessibilidade das informações		
<b>Legislação</b>	Legislação específica	Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?
	Divulgação de legislação	A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?
	Controle	Há previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle?
	Informações aos gestores	São fornecidas informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações?
	Repositório de legislação	Há um repositório com a legislação dedicada ao enfrentamento da COVID-19?
(4ª) Doações	Recebimento de doações	Orientações sobre como fazer doações
	Informações sobre doações recebidas	Informações sobre as doações recebidas em espécie e in natura
	Destinação das doações	Informações sobre a destinação das doações in natura

(4ª) Medidas de estímulo econômico e proteção social	<i>Medidas de estímulo econômico</i>	<i>A legislação e as medidas destinadas a estimular a economia no enfrentamento da crise decorrente da pandemia são apresentadas com destaque e em detalhes?</i>
		<i>São fornecidas informações consolidadas sobre os recursos destinados a cada uma destas medidas e sobre seus impactos?</i>
	<i>Medidas de proteção social</i>	<i>A legislação e as medidas destinadas à proteção social para minimizar o impacto da pandemia são apresentadas com destaque e em detalhes?</i>
		<i>São fornecidas informações consolidadas sobre os recursos destinados a estas medidas e sobre seu impacto?</i>

<b>Controle Social</b>	Destaque para o portal/informações sobre as contratações emergenciais	Portal oficial do governo
		Portal de informação sobre a COVID-19 ou do órgão de saúde responsável
		Portal de transparência ou do órgão de controle
		Redes sociais do governo (perfis oficiais dos governos municipais/estaduais no Facebook e Twitter)
		<i>(4ª) Disponibilização de instrumentos de visualização de informações agregadas sobre as contratações emergenciais voltadas para o enfrentamento da COVID-19, por meio de gráficos, infográficos, painéis interativos e/ou dashboards</i>
	Ouvidoria	Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais
		Possibilidade de se realizar denúncia anônima
		Tag específica em assunto para "COVID-19"
		<i>(4ª) Relatório estatístico sobre a atuação da Ouvidoria em resposta às manifestações sobre COVID-19</i>
	Transparência passiva	Link para o E-sic no portal onde estão as contratações emergenciais
		Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa
		Tag específica em assunto para "COVID-19"
		<i>(4ª) Relatório estatístico sobre o desempenho da Ouvidoria em resposta às manifestações sobre COVID-19</i>
	Órgão coletivo	Acompanhamento das contratações por conselho, comissão ou outro órgão coletivo com participação de organizações da sociedade civil

**Fonte:** Adaptado de Transparência Internacional Brasil (2020d, p. 3).

Iniciamos analisando a primeira avaliação realizada pela TIB, em maio/2020, conforme Quadro 7, quando a classificação apresentada foi baseada no resultado constante na

TIB (2020a, p. 7), de acordo com a seguinte escala:

<b>Péssimo</b>	<b>Ruim</b>	<b>Regular</b>	<b>Bom</b>	<b>Ótimo</b>
0 – 19 pts	20 – 39 pts	40 – 59 pts	60 – 79 pts	80 – 100 pts

Os valores que constam nos períodos das avaliações correspondem às médias que são obtidas considerando diferentes pesos, de acordo com TIB (2020c, p. 9), como podemos ver na equação para extração dessas médias, a seguir: Controle social + 2(Medidas) + 2(Doações) + 2(Legislação) + 4(Formato) + 2(Desejáveis) + 4(Essenciais)

$\Sigma$  (somatório máximo)

Percebemos que na primeira avaliação, conforme Tabela 1 (Posfácio), nenhuma capital ou o Distrito Federal tinham conseguido 100% das exigências da TIB, e apenas uma capital obteve avaliação “péssima”. De modo geral, essa avaliação demonstra a fragilidade da transparência nos portais de transparência das unidades federativas em questão.

### Quadro 7 – Avaliação da Transparência das Capitais dos Estados Brasileiros e Distrito Federal – maio/2020

Capitais	Pontuação	Classificação
Distrito Federal	88,61	Ótimo
João Pessoa	88,61	Ótimo
Goiânia	83,54	Ótimo
Rio Branco	65,82	Bom
Fortaleza	62,03	Bom
Vitória	60,76	Bom
Recife	59,49	Regular
Salvador	54,43	Regular
Aracaju	50,63	Regular
São Paulo	49,37	Regular
Palmas	49,37	Regular
Cuiabá	48,10	Regular
Belo Horizonte	46,84	Regular
Campo Grande	46,84	Regular
Porto Velho	41,77	Regular
Rio de Janeiro	40,51	Regular
São Luís	40,51	Regular
Porto Alegre	39,24	Ruim
Maceió	39,24	Ruim
Teresina	34,18	Ruim
Boa Vista	32,91	Ruim
Manaus	31,65	Ruim
Macapá	30,38	Ruim
Natal	27,85	Ruim
Curitiba	27,85	Ruim
Florianópolis	21,52	Ruim
Belém	18,99	Péssimo
<b>Média</b>	<b>47,46</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).

Sendo essa a primeira avaliação, é importante observar que só Distrito Federal, João Pessoa e Goiânia tiveram avaliação “ótima”, e 3 capitais receberam avaliação “boa”, porém houve 11 avaliações indicadas como “regular”, 9 avaliações classificadas como “ruim”, e 1 avaliação “pés-sima”. Com isso, podemos visualizar uma realidade de pouca transparência no Brasil, considerando a importância das capitais entre os 5.570 municípios brasileiros. Apesar da evolução ocorrida desde a Lei de Acesso à Informação (LAI), Rodrigues (2020a) observa que ainda há muito o que se desenvolver nos portais de transparência e no comportamento dos gestores públicos. A média das notas foi de 47,46, isto é, menos da metade do que poderia ter sido. Temos as melhores colocações com 88,61 pontos, enquanto a pior *performance* obteve 18,99 pontos, havendo assim uma diferença que pode ser vista como reflexo da percepção da importância dos gestores públicos com relação à transparência pública e ao empoderamento do cidadão na gestão pública.

Observando a segunda avaliação realizada pela TIB, conforme apresenta o Quadro 8, notamos um desenvolvimento em relação à primeira avaliação. Temos nessa avaliação uma capital que conseguiu alcançar a nota máxima: João Pessoa.

### Quadro 8 – Avaliação da Transparência das Capitais dos Estados Brasileiros e Distrito Federal – junho/2020

Capitais	(%)	Classificação
João Pessoa	100,00	Ótimo
Distrito Federal	98,73	Ótimo
Manaus	94,94	Ótimo
Macapá	93,67	Ótimo
Vitória	91,14	Ótimo
Belo Horizonte	87,34	Ótimo
Campo Grande	84,81	Ótimo
Florianópolis	83,54	Ótimo
São Paulo	82,28	Ótimo
Recife	79,75	Bom
Fortaleza	79,75	Bom
Rio de Janeiro	75,95	Bom
Rio Branco	75,95	Bom
Salvador	73,42	Bom
Curitiba	70,89	Bom
Goiânia	70,89	Bom
Palmas	67,09	Bom
Aracaju	64,56	Bom
Natal	63,29	Bom
Cuiabá	60,76	Bom
Teresina	60,76	Bom
Belém	54,43	Regular
Porto Alegre	45,57	Regular
Maceió	43,04	Regular
São Luís	43,04	Regular
Boa Vista	40,51	Regular
Porto Velho	39,24	Ruim
<b>Média</b>	<b>71,31</b>	-
<b>Média</b>	<b>71,31</b>	-

**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).



Observamos uma evolução quanto à classificação dos portais de informação, já que nessa segunda avaliação o número de portais de informação com classificação “ótimo” cresceu para 9, com 12 classificados como “bom”, 5 como regular e apenas 1 como “ruim”; nenhum portal foi classificado como “péssimo”. Fica evidente o esforço dos gestores municipais e do Distrito Federal em contribuir para o avanço da transparência com relação à abertura dos dados e informações sobre suas ações no combate à pandemia da COVID-19. Outra informação importante, que corrobora essa avaliação, é que os portais de informação conseguiram alcançar a média de 71,31 de exigência da TIB, média esta que era de apenas de 47,46 na avaliação anterior.

Já na terceira avaliação da TIB, que pode ser observada no Quadro 9, percebemos a contínua melhoria dos portais em foco com relação à transparência: apenas 1 portal foi classificado como “regular”, todo o restante foi classificado como “ótimo” e “bom”.

Quadro 9 – Avaliação da Transparência das Capitais dos Estados Brasileiros e Distrito Federal – julho/2020

Capitais	Julho/20 (%)	Classificação
João Pessoa	100,00	Ótimo
Vitória	100,00	Ótimo
Macapá	100,00	Ótimo
Distrito Federal	98,73	Ótimo
Goiânia	98,73	Ótimo
Rio Branco	98,73	Ótimo
Belo Horizonte	98,73	Ótimo
Campo Grande	96,20	Ótimo
São Paulo	94,94	Ótimo
Manaus	94,94	Ótimo
Boa Vista	94,94	Ótimo
Porto Alegre	92,41	Ótimo
Natal	92,41	Ótimo
Recife	91,14	Ótimo
Florianópolis	91,14	Ótimo
Salvador	89,87	Ótimo
Fortaleza	86,08	Ótimo
Curitiba	82,28	Ótimo
Rio de Janeiro	79,75	Bom
Cuiabá	79,75	Bom
Teresina	75,95	Bom
Palmas	72,15	Bom
Aracaju	65,82	Bom
Maceió	65,82	Bom
Belém	63,29	Bom
Porto Velho	60,76	Bom
São Luís	50,63	Regular
<b>Média</b>	<b>85,75</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).

Nessa avaliação, conforme pode ser visualizado no Quadro 9, observamos 18 portais classificados como “ótimo” e 8 indicados como “bom”, o que revela um esforço dos gestores municipais em se adequar à nova realidade da gestão pública, um sinal de mudança na relação entre o Poder Executivo municipal e o cidadão. Um fato que demonstra essa percepção está na média de informações disponibilizada pelos portais: de acordo com a metodologia da TIB, em julho/2020, a média foi de 85,75, enquanto em maio/2020 era de apenas 45,47. Sem dúvida, houve uma melhora na transparência.

Porém, na quarta avaliação da TIB, houve mudanças na sua metodologia e novas dimensões foram inseridas (“doações” e “medidas de estímulo econômico e proteção social”), e, conseqüentemente, novas categorias e itens foram incluídos. Tendo em vista essas modificações, as exigências da metodologia da TIB criaram um desafio aos gestores municipais, o que pode ser percebido no Quadro 100, um reflexo dessa nova realidade de exigências.

Quadro 10 – Avaliação da Transparência das Capitais dos Estados Brasileiros e Distrito Federal – agosto/2020

Capitais	Agosto/20 (%)	Classificação
João Pessoa	99,00	Ótimo
Goiânia	99,00	Ótimo
Vitória	99,00	Ótimo
Macapá	99,00	Ótimo
Rio Branco	98,00	Ótimo
Porto Velho	98,00	Ótimo
Distrito Federal	97,00	Ótimo
Manaus	97,00	Ótimo
Palmas	97,00	Ótimo
Fortaleza	96,00	Ótimo
Boa Vista	95,00	Ótimo
Campo Grande	94,00	Ótimo
Porto Alegre	94,00	Ótimo
Belo Horizonte	93,00	Ótimo
São Paulo	92,00	Ótimo
Florianópolis	89,00	Ótimo
Recife	86,00	Ótimo
Natal	85,00	Ótimo
Salvador	84,00	Ótimo
Curitiba	83,00	Ótimo
Belém	78,00	Bom
Cuiabá	73,00	Bom
Rio de Janeiro	69,00	Bom
Teresina	56,00	Regular
São Luís	52,00	Regular
Aracaju	51,00	Regular
Maceió	51,00	Regular
<b>Média</b>	<b>85,33</b>	-

**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).

Constatamos, de acordo com Quadro 10, que houve uma mudança na evolução da *performance* da classificação dos portais, conforme metodologia da TIB. E, comparação com a coleta realizada em julho/2020, houve uma involução, com um resultado que faz lembrar o estágio de transparência que encontramos em junho/2020. Como podemos observar na Tabela 4 (Posfácio), encontramos 4 portais avaliados como “regular”, quando tínhamos apenas 1 na avaliação anterior, 3 portais avaliados como “bom”, mas 20 portais classificados como “ótimo”, quando tivemos 18 na avaliação anterior. Este fato, o crescimento do número de avaliações “ótimo” e “regular”, faz pensar que estamos diante da seguinte realidade: há uma real diferença entre portais que parecem realmente comprometidos com a transparência e portais apenas preocupados em responder à metodologia da TIB, o que se reflete no crescimento de portais classificados como “regular”.

No Quadro 11, apresentamos um resumo da evolução da classificação dos portais das capitais brasileiras e Distrito Federal diante das quatro coletas realizadas pela metodologia da TIB. Observamos uma situação em que os resultados melhoram a cada avaliação, e isso pode ser um sinal de que a transparência está caminhando para se tornar uma realidade nos governos municipais no Brasil, uma vez que a transparência nas capitais brasileiras e Distrito Federal pode ser um referencial para os demais municípios brasileiros.

Quadro 11 – Evolução dos Resultados das Avaliações da Transparência dos Portais das Capitais dos Estados Brasileiros e Distrito Federal – maio/2020 a agosto/2020

Classificação Maio/2020	Classificação Junho/2020	Classificação Julho/2020	Classificação Agosto/2020
Otimo	Otimo	Otimo	Otimo
Otimo	Otimo	Otimo	Otimo
Otimo	Otimo	Otimo	Otimo
Bom	Otimo	Otimo	Otimo
Bom	Otimo	Otimo	Otimo
Bom	Otimo	Otimo	Otimo
Regular	Otimo	Otimo	Otimo
Regular	Otimo	Otimo	Otimo
Regular	Otimo	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Regular	Bom	Otimo	Otimo
Ruim	Bom	Otimo	Otimo
Ruim	Bom	Bom	Otimo
Ruim	Bom	Bom	Otimo
Ruim	Bom	Bom	Bom
Ruim	Regular	Bom	Bom
Ruim	Regular	Bom	Bom
Ruim	Regular	Bom	Regular
Ruim	Regular	Bom	Regular
Ruim	Regular	Bom	Regular
Péssimo	Ruim	Regular	Regular

**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).

Essa realidade captada pela quarta avaliação da TIB é positiva por provar que, em tão pouco tempo – maio/2020 a agosto/2020 –, a maioria dos portais deu um salto qualitativo importante. Vários portais classificados como “ruim” em maio/2020, mas em agosto/2020 classificados como “ótimo”, sinalizam que, havendo esforço e objetividade do gestor municipal, é possível fazer transformações significativas na relação entre o setor público municipal e os seus cidadãos. O número de portais classificados como “ótimo” cresceu a

cada avaliação, até que se tornou maioria diante das outras classificações. Em contrapartida, apresentou uma realidade entre os portais em foco, indicando que há uma diferença entre os portais com relação à transparência: praticamente os portais se diferenciaram em dois polos: o dos portais classificados como “ótimo” e o dos portais classificados como “regular”. A diferença de nível de transparência entre eles é considerável, já que “regular” está dentro do intervalo de 40-59 pontos e “ótimo” está dentro do intervalo de 80-100 pontos. Fica claro que a maioria dos gestores públicos das capitais brasileiras e do Distrito Federal promoveu esforços para o desenvolvimento de mais transparência em seus respectivos portais, enquanto outros gestores não tiveram a mesma disponibilidade.

É interessante observar o comportamento do desvio padrão<sup>19</sup> das notas das coletas realizadas, conforme temos no Quadro 12. Podemos observar que os dados tendem a se agrupar nas três primeiras avaliações, demonstrando que a maioria dos portais de informação estava contemplando os requisitos das avaliações da TIB, e na última avaliação o desvio padrão sobe: esse comportamento pode ser explicado pela mudança ocorrida na metodologia da quarta avaliação. Observamos que o desvio padrão, na primeira avaliação, começa com o valor de 18,71, quando os portais tiveram sua pior avaliação; depois, na terceira avaliação, o desvio padrão desce para 14,32, quando foram observadas as menores diferenças de notas entre os portais em foco, com

---

19 O desvio padrão indica quanto um conjunto de dados é uniforme, isto é, os dados serão mais homogêneos (menos dispersos) quanto mais próximo de 0 for o desvio padrão.

a mesma metodologia utilizada desde a primeira avaliação. Porém, quando houve modificações na metodologia, na quarta avaliação, observamos um desvio padrão de 16,12, sinalizando uma dispersão das notas em relação à terceira avaliação, o que era de se esperar.

**Quadro 12 – Evolução do Desvio Padrão das Avaliações da Transparência das Capitais dos Estados Brasileiros e Distrito Federal – maio a agosto/2020**

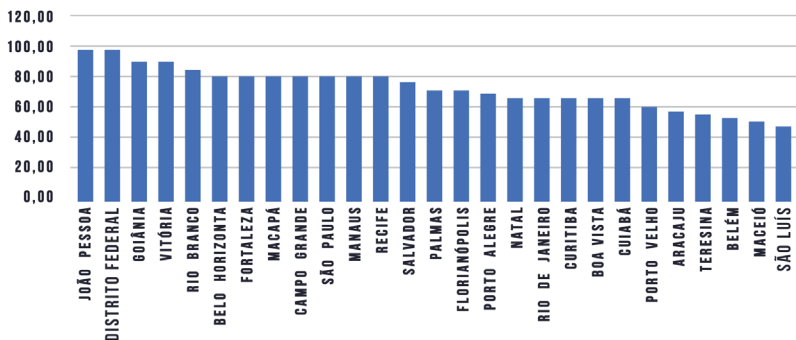
	Maio/20	Junho/20	Julho/20	Agosto/20
<b>Desvio Padrão</b>	<b>18,71</b>	<b>18,40</b>	<b>14,32</b>	<b>16,12</b>

**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).

Para melhor visualização, apresentamos o Gráfico 1, no qual podemos perceber que a média das notas das capitais brasileiras e do Distrito Federal é de 71,6 pontos e que a maioria das capitais está acima dessa média, o que significa que a maioria delas foi bem avaliada.



Gráfico 1 – Média Entre as Avaliações Realizadas pela Transparência Internacional Brasil – 2020



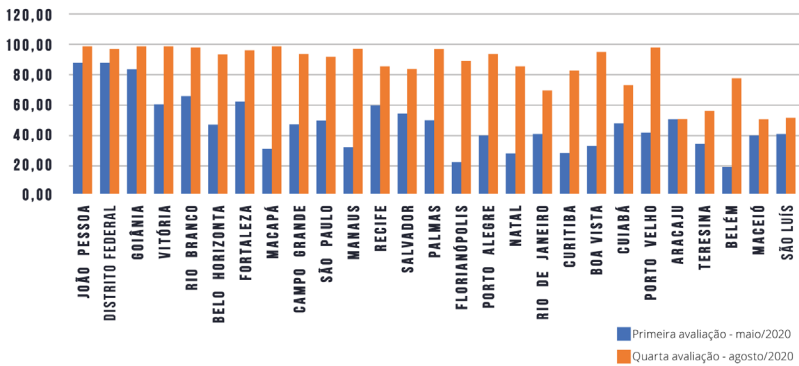
**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).

A diferença entre os pontos do primeiro lugar – portal de João Pessoa – comparada ao portal com a pior avaliação – portal de São Luís – é mais do que o dobro. Isso pode ser reflexo da falta de prioridade que a transparência ainda tem para a gestão pública municipal brasileira, lembrando que estamos discutindo os portais de transparência das capitais brasileiras, isto é, das principais cidades do Brasil. Para entender melhor essa situação, vamos examinar como se deu a evolução dos portais entre a primeira e a quarta avaliação do nível de transparência.

O alerta para a diferença da pontuação entre essas etapas de avaliação do nível de transparência realizadas pela TIB (2020). O portal de transparência de João Pessoa destacou-se na melhor avaliação desde o início da série de

avaliações, sendo acompanhado pelo portal de Goiânia. Ambos os portais foram os que menos evoluíram na pontuação durante o período de avaliação, contudo, mesmo estando em uma situação de destaque diante das demais capitais, continuaram aperfeiçoando-se. O mesmo não pode ser dito dos piores portais avaliados, de Maceió e São Luís, que sempre se mantiveram em situação de fragilidade diante dos demais.

Gráfico 2 – Evolução da Transparência na Avaliação da TIB – 2020



**Fonte:** Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil (2020b).

É importante destacarmos o esforço que muitos portais realizaram para sair de uma situação de baixa transparência para uma situação categorizada de “bom” ou “ótimo” na média, conforme podemos confirmar no Gráfico 2, com destaque para a situação dos portais de informação de Florianópolis, Boa Vista, Porto Velho e Belém. A constatação dessa

evolução com relação à transparência sinaliza que o interesse em melhorar as práticas de transparência e de abertura de dados é incentivado e as práticas são bem orientadas por seus gestores, como também por meio de iniciativas como a da TIB.

A análise da transparência realizada está contextualizada em um momento específico das políticas públicas de informação, como apresentado na Figura 1, e consequentemente no regime de informação também, já que este seria, conforme González de Gómez e Chicanel (2008), o modo de produção informacional predominante em dada sociedade. Logo, transparência, *accountability* e políticas de informação não são processos estanques, estão interligados sob um grande guarda-chuva, o regime de informação.

A par das políticas públicas de informação no Brasil, a partir da Constituição de 1988, foi um marco na democratização brasileira, pontuada por avanços com relação ao acesso à informação e pelo aprimoramento das instituições públicas, tais como os poderes executivos municipais. Após a promulgação da Constituição, o aperfeiçoamento de nossas leis fez com que entrássemos em uma nova fase da publicidade das informações públicas, em consonância com o regime global de políticas de informação. Podemos supor que aí se deu início à superação da opacidade das informações públicas e ingressamos na fase da transparência pública. Essa dinâmica da evolução das políticas públicas de informação está condizente com o regime de informação, segundo Braman (1995, 2004, 2006) e González de Gómez

(1999, 2002, 2012b, 2015), já que o regime de informação (Ri) não é estático e reflete as mudanças sociais e tecnológicas do momento.

Por meio da consolidação da transparência pública no Brasil, houve o fortalecimento do papel do cidadão, contudo ainda estamos em estágio embrionário na criação de espaços adequados para a existência de um cidadão ativo, conhecedor das possibilidades de sua ação em uma sociedade mais transparente. Estamos evoluindo para um estágio mais desenvolvido de sociedade, na qual a importância da informação é reconhecida, defendem Fenster (2006) e Dias, Costa e Almeida (2018), ideia que também partilhamos.

Desde a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011, os portais de transparência vêm ganhando um espaço importante na vida dos cidadãos, já que esses dispositivos se tornaram uma das principais fontes de informação das instituições públicas nas três esferas de governo, o que corrobora a ideia da teoria democrática liberal, conforme elucidam March e Olsen (1995). Nesse entendimento, é de suma importância verificar se esses portais estariam exercendo suas funções de modo adequado, uma vez que não são autoexplicativos. Desse modo, a questão delimitada para esta tese foi verificar que reflexão pode ser feita sobre os portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal com relação ao atendimento das características que permitem a realização da *accountability*?

Para responder a essa questão foi necessário observar os objetivos específicos que embasaram a resposta à questão

em debate. O primeiro objetivo específico consistiu em avaliar a evolução da transparência nos portais em foco, de acordo com o modelo metodológico do *Ranking* de transparência nas contratações emergenciais em resposta à pandemia da COVID-19, realizado pela Transparência Internacional Brasil (TIB).

Observando a evolução da transparência dos mencionados portais de transparência, delimitada ao período de coleta de dados pela TIB nas respectivas secretarias municipais de saúde, percebemos um desenvolvimento significativo ao compararmos a primeira coleta de dados realizada pela TIB, em maio/2020, para a última, em agosto/2020. Foi possível observar que alguns portais, João Pessoa, Goiânia e Distrito Federal, mantiveram sua qualidade desde o princípio. A evolução dos aspectos de transparência dos portais das demais capitais também se mostrou expressiva, uma vez que na primeira avaliação apenas dois capitais e o Distrito Federal obtiveram “ótimo”, enquanto na última avaliação essa categoria já incluiu dezenove municípios e o Distrito Federal. Outro indicativo é que na primeira avaliação houve um município classificado como “péssimo” e nove municípios apontados como “ruim”, uma realidade para a qual os portais se mostraram frágeis diante da transparência pública. No entanto, esse quadro mudou na quarta avaliação, quando nenhum portal permaneceu classificado como “péssimo” ou “ruim”. Nesse período, constatamos quatro municípios enquadrados como “regular” e três como “bom”, todos os outros foram categorizados como “ótimo”.

Diante desses resultados, podemos concluir que os portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal são transparentes, com exceção dos portais de transparência dos municípios de Cuiabá e Maceió, que alcançaram apenas 40% das exigências da metodologia da TIB. Esse resultado representa um avanço no movimento da transparência brasileira, e os portais de transparência das capitais brasileiras são exemplos para os demais municípios brasileiros.

O segundo objetivo específico foi avaliar a *accountability* nos portais de transparência em foco, com base nos dados que compõem o *Ranking* de Transparência no Combate à COVID-19, de acordo com os critérios de publicização estabelecidos por Lourenço (2015) para que se considere que estes tenham condições de propiciar para o cidadão comum a execução da *accountability*.

A avaliação foi realizada em dezembro de 2020, com uma diferença de quatro meses entre a primeira avaliação vislumbrando a *accountability* e a última coleta de dados realizada pela TIB, em agosto/2020. Em uma primeira análise, observamos que as diferenças entre os portais no mês de dezembro eram pequenas e pouco significativas com relação aos critérios estabelecidos por Lourenço (2015), então dividimos os portais em dois grupos, quais sejam: o grupo formado pelos portais que possibilitam realizar a *accountability*, isto é, que cumpriam os requisitos de: qualidade; completude; acesso e visibilidade; usabilidade e compreensibilidade; oportunidade; valor e utilidade; granularidade; e compara-

bilidade. Enquanto o segundo grupo foi formado por aqueles portais que não cumpriram, pelo menos parcialmente, os requisitos mencionados.

O primeiro grupo foi formado pelos portais que possibilitam realizar a *accountability*, compreendendo: Distrito Federal, Belém, Porto Velho, Boa Vista, Rio Branco, Palmas, Macapá, João Pessoa, Fortaleza, Recife, Salvador, Natal, Goiânia, Campo Grande, Cuiabá, Vitória, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. A realidade de os portais possibilitarem *accountability* é um aprimoramento relevante para a coletividade, uma vez que se trata de uma rota para a consolidação de uma sociedade mais democrática, na qual os gestores públicos devem esclarecimento de suas ações aos cidadãos.

Seguindo na mesma análise, apenas quatro portais de transparência compuseram o segundo grupo e pertenciam às capitais: Aracaju, Teresina, Maceió e São Luís. Apesar do avanço percebido nos demais portais de transparência, nesse grupo alocamos portais de transparência de capitais brasileiras que não possibilitavam ao cidadão criar um senso crítico de sua sociedade por meio da *accountability* nos portais de transparência. É preciso ressaltar que estamos falando dos portais de transparência dos principais municípios do Brasil, o que sugere que o aprimoramento deve ser contínuo e ininterrupto.

Diante das considerações expostas nos objetivos específicos, para o atendimento do objetivo geral, inferimos que os portais de transparência das capitais brasileiras e do

Distrito Federal em sua maioria atendem às características que permitem a realização da *accountability*, de acordo com critérios estabelecidos por Lourenço (2015). Tal conclusão se deve ao fato de 85,2% das unidades federativas terem resultado positivo quanto à possibilidade de permitir realizar a *accountability*, ao passo que 14,8% delas não foram consideradas aptas a permitir a *accountability*.

Essas considerações são importantes, de acordo com Hood (2010), no atual contexto de pandemia da COVID-19, uma vez que essa realidade fez com que houvesse um aumento substancial no montante de recursos públicos destinado à prevenção e aos cuidados médico-hospitalares necessários à população. Os portais das capitais brasileiras e do Distrito Federal destacam-se nesse cenário em razão de serem centros urbanos detentores de sistemas de saúde de referência, com diversas especialidades médicas, além de possuírem a maior população nos seus respectivos estados. Desse modo, a importância de os portais de transparência serem capazes de oferecer transparência e permitir a *accountability* tornou-se maior. É ímpar a necessidade de que os cidadãos possam ter consciência da disponibilidade e alocação de recursos públicos.

Dessa maneira, consideramos a importância desta tese na avaliação dos portais de transparência de capitais brasileiras e do Distrito Federal, que possibilitam ao cidadão a utilização das informações ali contempladas como meio de participação ativa na gestão pública municipal, conforme afirmam Steffek (2010) e Willems e Van Dooren (2012), já



que o cidadão é impactado diretamente pelas decisões do gestor municipal. Nesse sentido, um portal de transparência que atenda aos requisitos que possibilitam a realização da *accountability*, mesmo que a população em sua totalidade ainda não tenha despertado para o seu uso, é importante no contexto da consolidação das políticas públicas em um governo democrático de direito.

A aplicação das características de publicitação das informações, conforme defende Lourenço (2015), nos portais de transparência do Distrito Federal e das capitais brasileiras sob o aspecto da *accountability* é uma contribuição relevante na Ciência da Informação (CI), no que se refere à análise das informações e dados dos portais de transparência, levando em consideração a escassez de trabalhos empíricos nessa área sobre o tema.

Diante da insuficiência de material na área de estudo, foi necessário recorrer a outras ciências que apresentavam discussão consolidada sobre o tema, como: discussão, sob o foco da informação, acerca do *Ri*, da transparência pública e da *accountability* pública, sendo esta última já consolidada em outras áreas do conhecimento, a saber: a Ciência Política; o Direito; a Administração Pública, entre outras. Estas também se fizeram contribuintes nesta tese, que poderá fomentar outros trabalhos empíricos, uma vez que estudos sobre *accountability* e informação estão em fase de consolidação na CI.

A discussão sobre informação apresentada nesta tese, desde a Constituição de 1988 até as publicações da Transparência Internacional (TI), em 2020, percorrendo o movimento

de transparência e *accountability* no Brasil, visaram enfatizar a importância do *Ri*, já que se trata de um modelo analítico robusto para tratar as políticas de informação. Todo o arcabouço legal que fundamenta os portais de transparência e as demais políticas de informação é reflexo do *Ri* vigente.

As micropolíticas de informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002) contidas em cada portal de transparência espelham também as macropolíticas de informação, como o movimento da transparência, por exemplo, em um processo de influência recíproca, mas não são estanques entre si, há um comportamento reflexivo entre elas. Essa influência mútua pode ser vista pela base legal que lastreia seus conteúdos, em uma legislação diretamente ligada ao contexto do regime global emergente de políticas de informação (BRAMAN, 2004).

Esta tese apresenta como limitação a análise de um curto período, com apenas quatro coletas de informação e dados pela TIB nas secretarias municipais de saúde, no âmbito dos estados da federação e do Distrito Federal, no período de maio/2020 a agosto/2020, e uma única análise dos portais sob a luz da *accountability*, em dezembro de 2020. Certamente, se fosse possível analisar um período maior, bem como utilizar outras métricas para as análises dos portais de transparência com o foco na *accountability*, nossas considerações poderiam desvelar novas nuances.

Tais limitações também se apresentam como oportunidades para estudos futuros. Diante da metodologia da TIB, pesquisas relacionando à *performance* das capitais

brasileiras com seus respectivos estados, com o objetivo de encontrar os fatores que explicam o fato de haver portais que possibilitam *accountability* e outros não seriam importantes. Por fim, estudos que envolvam o cidadão e seu exercício ou não da *accountability* trariam grandes contribuições, considerando que esse é um processo no qual estamos em fase de aprendizagem, na efetivação de uma sociedade democrática e detentora de senso crítico.

#### **4.2 Avaliação da *Accountability***

A última avaliação realizada pela Transparência Internacional Brasil foi em agosto de 2020, porém os portais só foram avaliados para o presente trabalho em dezembro de 2020, sob outra perspectiva, qual seja, a possibilidade de o cidadão comum realizar *accountability* a partir dos dados e informações disponibilizados nos portais de transparência. Lembrando que a média da pontuação nos municípios em foco na quarta avaliação foi de 85,33, temos que a diferença entre eles é pouca, com exceção dos municípios que foram mal avaliados.

Ao nos depararmos com os portais em dezembro de 2020, observamos que haviam sido realizados aperfeiçoamentos, exibindo uma espécie de homogeneização em suas formas e conteúdo. Essa constatação é importante, pois sinaliza que os portais conseguiram aprimorar sua função de transparência.

No entanto, os portais serão analisados sob a perspectiva da

*accountability*, conforme as características da divulgação de dados já apresentadas e discutidas. Em virtude da redução das diferenças entre a transparência desses portais, decidimos não fazer a diferenciação separadamente, analisando portal por portal, mas diferenciá-los em dois grupos: no primeiro grupo alocamos os portais que possibilitam a *accountability*, e no segundo grupo os que não possibilitam a *accountability*.

O grupo de portais que possibilitam a *accountability* por parte do cidadão, conforme Quadro 13, é formado pelo Distrito Federal e 21 capitais brasileiras:

Quadro 13 – Portais de Transparência das Capitais Brasileiras que Possibilitam a Accountability e Distrito Federal, por Região Accountability e Distrito Federal, por Região

Região	Capitais dos Estados	Pontuação (agosto/2020)
Norte	Macapá	99,0
	Porto Velho	98,0
	Rio Branco	98,0
	Palmas	97,0
	Boa Vista	95,0
	Belem	78,0
Nordeste	João Pessoa	99,0
	Fortaleza	96,0
	Recife	86,0
	Natal	85,0
	Salvador	84,0
Centro-Oeste	Distrito Federal	97,00
	Goiânia	99,0
	Campo Grande	94,0
	Cuiabá	73,0
Sudeste	Vitória	99,0
	Belo Horizonte	93,0
	São Paulo	92,0
	Rio de Janeiro	69,0
Sul	Curitiba	83,0
	Florianópolis	89,0
	Porto Alegre	94,0

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Percebemos que a distribuição da pontuação nas capitais proporciona uma boa cobertura no país: quatro das cinco regiões brasileiras (Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) tiveram um aproveitamento de 100%, sem dúvida um avanço da transparência e da *accountability* pública no Brasil.

No Quadro 14 apresentamos a análise desses portais considerando as características necessárias para proporcionar a *accountability* por parte do cidadão. O resultado foi satisfatório com relação às características de divulgação de dados, de acordo com Lourenço (2015). Nesse sentido, todas as oito características apontadas pelo autor foram contempladas nos portais em foco, o que os deixa na fronteira do que se espera de um portal de transparência, isto é, um dispositivo informacional que pode ser utilizado como um instrumento de cidadania e transformação social.

Quadro 14 – Avaliação dos Portais de Transparência que Possibilitam Accountability

<b>Características</b>	<b>Resultados da Análise</b>
<b>Qualidade</b>	A autenticidade é baseada na apresentação dos documentos originais, o que garante a precisão das informações.
<b>Compleitude</b>	Segue rigidamente o que está estabelecido por lei, contendo inclusive legislação pertinente e recomendações de entidades de interesse (Ministério Público, Tribunal de Contas da União e organizações não governamentais).
<b>Acesso e visibilidade</b>	As informações e dados podem ser compartilhados por meio de <i>links</i> e baixados em formato PDF. Não há dados que sofram alguma forma de discriminação quanto a sua disponibilidade.

<b>Usabilidade e compreensibilidade</b>	A navegação é fácil de ser realizada, já que a arquitetura do portal é amigável.  As informações e dados são publicitados de forma simples e objetiva, inclusive com apoio de gráficos e figuras.
<b>Oportunidade</b>	Não há comentário sobre o tempo entre a data de obtenção da informação e a sua publicitação.  A data de atualização é explícita e adequada.
<b>Valor e utilidade</b>	As informações e dados são relevantes e adequados para a análise crítica por parte do cidadão.
<b>Granularidade</b>	São apresentados documentos primários com dados granulares que possibilitam sua exploração de diferentes formas, conforme a necessidade do cidadão.
<b>Comparabilidade</b>	É possível haver comparação e análise entre os diferentes dados e informações disponibilizados, já que a sua granularidade está presente.

**Fonte:** Elaboração própria, 2020.

Observamos nos portais de informação em pauta que as características discutidas anteriormente transformaram a busca por dados e informações em uma ação que necessita de habilidades cada vez menos elaboradas, ou que não necessita de especialistas para realizá-la.

Retomando o Quadro 14, é possível notar um estágio satisfatório de desenvolvimento no que se refere à transparência pública como também à *accountability* pública, e sem dúvida esse resultado gera a constatação de que se trata de um esforço em conjunto entre os gestores municipais e a sociedade civil. Em apenas nove anos, desde a LAI, saímos de uma realidade em que prevalecia a opacidade informacional

pública para uma realidade que se caracteriza pela busca, por parte de gestores municipais e de forma técnica, da transparência pública e *accountability* pública. Os portais de informação das capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal que contemplaram as características de divulgação de dados são patrimônios dos valores democráticos brasileiros quando possibilitam o empoderamento do cidadão por meio da informação.

Em contrapartida, há os portais de informações que não possibilitam ao cidadão realizar a *accountability*, segundo as características já discutidas, o que é preocupante, em se tratando de portais de informação de capitais de estados brasileiros. O Quadro 15 apresenta essas capitais, que se situam na região Nordeste. Um fato interessante é que, de acordo com a Tabela 4 (Posfácio), esses portais pouco evoluíram durante o período das quatro avaliações da TIB, um comportamento que não acompanhou a evolução das demais capitais brasileiras no que se refere à informação disponibilizada nos portais de transparência.

Quadro 15 – Portais de Transparência das Capitais Brasileiras que não Possibilitam

***Accountability, por Região***

Região	Capitais dos Estados	Média (agosto/2020)
Nordeste	Aracaju	51,0
	Teresina	56,0
	Maceió	51,0
	São Luís	52,0

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Essa realidade é agravada quando percebemos que se trata de capitais de estados pobres, nos quais o cidadão mais precisaria ter acesso à informação para ter consciência de sua realidade, mas os fatos nos mostram exatamente o oposto. Sem dúvida, os portais de informação dessas capitais não estão realizando sua função social e legal. Esses portais são exceção à regra de confiança e oferta de informação que se está estabelecendo no Brasil, pelo menos com relação as capitais dos estados brasileiros, como foi possível observar.

#### Quadro 16 – Avaliação dos Portais de Transparência que não Possibilitam Accountability

Características	Resultados da análise
<b>Qualidade</b>	A qualidade é questionável, já que os documentos apresentados são limitados e há poucos esclarecimentos sobre os mesmos, o que gera imprecisão para os cidadãos.
<b>Compleitude</b>	Segue rigidamente o que está estabelecido por lei, contendo inclusive legislação pertinente e recomendações de entidades de interesse (Ministério Público, Tribunal de Contas da União e organizações não governamentais).
<b>Acesso e visibilidade</b>	As informações podem ser compartilhadas, em formato PDF. Não há informação que sofra alguma forma de discriminação quanto a sua disponibilidade.
<b>Usabilidade e compreensibilidade</b>	A navegação não é confortável, a arquitetura do portal não é amigável.
<b>Oportunidade</b>	Não há comentário sobre o tempo entre a data de obtenção da informação e a sua publicitação. Não é mencionada a data da atualização.
<b>Valor e utilidade</b>	Há ausência de informações relevantes e adequadas para a análise crítica por parte do cidadão.
<b>Granularidade</b>	São apresentados alguns documentos primários com informações granulares, mas a apresentação que possibilita sua exploração de diferentes formas, conforme a necessidade do cidadão, não está disponível para todas as informações.
<b>Comparabilidade</b>	A comparação e análise entre as diferentes informações disponibilizadas não é possível, em muitas ocasiões.

Fonte: Elaboração própria, 2020..



Solicitações feitas pela TIB, verificadas em dezembro/2020, como “publicação do edital e fases públicas das licitações”, não foram contempladas em nenhum desses portais; os portais de Maceió e Teresina não consideraram a variável “redes sociais”; os portais de Teresina, Aracaju e São Luís não consideraram a demanda por “conselhos”; a solicitação “A legislação e as medidas destinadas a estimular a economia no enfrentamento da crise decorrente da pandemia são apresentadas com destaque e em detalhes?” não foi contemplada em nenhum portal dessas capitais; e a demanda por “Dicionário de dados” não foi contemplada nos portais das capitais São Luís e Aracaju.

No Quadro 16, temos resultados que nos permitem reconhecer que os portais de Aracaju, Teresina, Maceió e São Luís não conseguiram contemplar as características necessárias para que houvesse condições para os cidadãos realizarem a *accountability*. Esse fato sugere que, apesar dos avanços ocorridos no Brasil após a LAI (BRASIL, 2011), ainda há muito o que avançar com relação à disponibilidade de informações públicas ao cidadão. Infelizmente, a apresentação e o conteúdo desses portais estão desconectados com a transparência e a *accountability* públicas.

## PÓS-FACIO

O desenvolvimento das políticas públicas de informação no Brasil, a partir da Constituição de 1988, foi um marco na democratização brasileira, pontuada por avanços com relação ao acesso à informação e pelo aprimoramento das instituições públicas, tais como os poderes executivos municipais. Após a promulgação da Constituição, o aperfeiçoamento de nossas leis fez com que entrássemos em uma nova fase da publicidade das informações públicas, em consonância com o regime global de políticas de informação. Podemos supor que aí se deu início à superação da opacidade das informações públicas e ingressamos na fase da transparência pública. Essa dinâmica da evolução das políticas públicas de informação está condizente com o regime de informação, segundo Braman (1995, 2004, 2006) e González de Gómez (1999, 2002, 2012b, 2015), já que o regime de informação (Ri) não é estático e reflete as mudanças sociais e tecnológicas do momento.

Por meio da consolidação da transparência pública no Brasil, houve o fortalecimento do papel do cidadão, contudo ainda estamos em estágio embrionário na criação de espaços adequados para a existência de um cidadão ativo,

conhecedor das possibilidades de sua ação em uma sociedade mais transparente. Estamos evoluindo para um estágio mais desenvolvido de sociedade, na qual a importância da informação é reconhecida, defendem Fenster (2006) e Dias, Costa e Almeida (2018), ideia que também compartilhamos.

Desde a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011, os portais de transparência vêm ganhando um espaço importante na vida dos cidadãos, já que esses dispositivos se tornaram uma das principais fontes de informação das instituições públicas nas três esferas de governo, o que corrobora a ideia da teoria democrática liberal, conforme elucidam March e Olsen (1995). Nesse entendimento, é de suma importância verificar se esses portais estariam exercendo suas funções de modo adequado, uma vez que não são autoexplicativos. Desse modo, a questão delimitada para esta tese foi verificar que reflexão pode ser feita sobre os portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal com relação ao atendimento das características que permitem a realização da *accountability*?

Para responder a essa questão foi necessário observar os objetivos específicos que embasaram a resposta à questão em debate. O primeiro objetivo específico consistiu em avaliar a evolução da transparência nos portais em foco, de acordo com o modelo metodológico do *Ranking* de transparência nas contratações emergenciais em resposta à pandemia da COVID-19, realizado pela Transparência Internacional Brasil (TIB).

Observando a evolução da transparência dos mencio-

nados portais de transparência, delimitada ao período de coleta de dados pela TIB nas respectivas secretarias municipais de saúde, percebemos um desenvolvimento significativo ao compararmos a primeira coleta de dados realizada pela TIB, em maio/2020, para a última, em agosto/2020. Foi possível observar que alguns portais, João Pessoa, Goiânia e Distrito Federal, mantiveram sua qualidade desde o princípio. A evolução dos aspectos de transparência dos portais das demais capitais também se mostrou expressiva, uma vez que na primeira avaliação apenas dois capitais e o Distrito Federal obtiveram “ótimo”, enquanto na última avaliação essa categoria já incluiu dezenove municípios e o Distrito Federal. Outro indicativo é que na primeira avaliação houve um município classificado como “péssimo” e nove municípios apontados como “ruim”, uma realidade para a qual os portais se mostraram frágeis diante da transparência pública. No entanto, esse quadro mudou na quarta avaliação, quando nenhum portal permaneceu classificado como “péssimo” ou “ruim”. Nesse período, constatamos quatro municípios enquadrados como “regular” e três como “bom”, todos os outros foram categorizados como “ótimo”.

Diante desses resultados, podemos concluir que os portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal são transparentes, com exceção dos portais de transparência dos municípios de Cuiabá e Maceió, que alcançaram apenas 40% das exigências da metodologia da TIB. Esse resultado representa um avanço no movimento da transparência brasileira, e os portais de transparência das

capitais brasileiras são exemplos para os demais municípios brasileiros.

O segundo objetivo específico foi avaliar a *accountability* nos portais de transparência em foco, com base nos dados que compõem o *Ranking* de Transparência no Combate à COVID-19, de acordo com os critérios de publicização estabelecidos por Lourenço (2015) para que se considere que estes tenham condições de propiciar para o cidadão comum a execução da *accountability*.

A avaliação foi realizada em dezembro de 2020, com uma diferença de quatro meses entre a primeira avaliação vislumbrando a *accountability* e a última coleta de dados realizada pela TIB, em agosto/2020. Em uma primeira análise, observamos que as diferenças entre os portais no mês de dezembro eram pequenas e pouco significativas com relação aos critérios estabelecidos por Lourenço (2015), então dividimos os portais em dois grupos, quais sejam: o grupo formado pelos portais que possibilitam realizar a *accountability*, isto é, que cumpriam os requisitos de: qualidade; completude; acesso e visibilidade; usabilidade e compreensibilidade; oportunidade; valor e utilidade; granularidade; e comparabilidade. Enquanto o segundo grupo foi formado por aqueles portais que não cumpriram, pelo menos parcialmente, os requisitos mencionados.

O primeiro grupo foi formado pelos portais que possibilitam realizar a *accountability*, compreendendo: Distrito Federal, Belém, Porto Velho, Boa Vista, Rio Branco, Palmas, Macapá, João Pessoa, Fortaleza, Recife, Salvador, Natal,

Goiânia, Campo Grande, Cuiabá, Vitória, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. A realidade de os portais possibilitarem *accountability* é um aprimoramento relevante para a coletividade, uma vez que se trata de uma rota para a consolidação de uma sociedade mais democrática, na qual os gestores públicos devem esclarecimento de suas ações aos cidadãos.

Seguindo na mesma análise, apenas quatro portais de transparência compuseram o segundo grupo e pertenciam às capitais: Aracaju, Teresina, Maceió e São Luís. Apesar do avanço percebido nos demais portais de transparência, nesse grupo alocamos portais de transparência de capitais brasileiras que não possibilitavam ao cidadão criar um senso crítico de sua sociedade por meio da *accountability* nos portais de transparência. É preciso ressaltar que estamos falando dos portais de transparência dos principais municípios do Brasil, o que sugere que o aprimoramento deve ser contínuo e ininterrupto.

Diante das considerações expostas nos objetivos específicos, para o atendimento do objetivo geral, inferimos que os portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal em sua maioria atendem às características que permitem a realização da *accountability*, de acordo com critérios estabelecidos por Lourenço (2015). Tal conclusão se deve ao fato de 85,2% das unidades federativas terem resultado positivo quanto à possibilidade de permitir realizar a *accountability*, ao passo que 14,8% delas não foram consideradas aptas a permitir a *accountability*.

Essas considerações são importantes, de acordo com Hood (2010), no atual contexto de pandemia da COVID-19, uma vez que essa realidade fez com que houvesse um aumento substancial no montante de recursos públicos destinado à prevenção e aos cuidados médico-hospitalares necessários à população. Os portais das capitais brasileiras e do Distrito Federal destacam-se nesse cenário em razão de serem centros urbanos detentores de sistemas de saúde de referência, com diversas especialidades médicas, além de possuírem a maior população nos seus respectivos estados. Desse modo, a importância de os portais de transparência serem capazes de oferecer transparência e permitir a *accountability* tornou-se maior. É ímpar a necessidade de que os cidadãos possam ter consciência da disponibilidade e alocação de recursos públicos.

Dessa maneira, consideramos a importância desta tese na avaliação dos portais de transparência de capitais brasileiras e do Distrito Federal, que possibilitam ao cidadão a utilização das informações ali contempladas como meio de participação ativa na gestão pública municipal, conforme afirmam Steffek (2010) e Willems e Van Dooren (2012), já que o cidadão é impactado diretamente pelas decisões do gestor municipal. Nesse sentido, um portal de transparência que atenda aos requisitos que possibilitam a realização da *accountability*, mesmo que a população em sua totalidade ainda não tenha despertado para o seu uso, é importante no contexto da consolidação das políticas públicas em um governo democrático de direito.

A aplicação das características de publicitação das informações, conforme defende Lourenço (2015), nos portais de transparência do Distrito Federal e das capitais brasileiras sob o aspecto da *accountability* é uma contribuição relevante na Ciência da Informação (CI), no que se refere à análise das informações e dados dos portais de transparência, levando em consideração a escassez de trabalhos empíricos nessa área sobre o tema.

Diante da insuficiência de material na área de estudo, foi necessário recorrer a outras ciências que apresentavam discussão consolidada sobre o tema, como: discussão, sob o foco da informação, acerca do *Ri*, da transparência pública e da *accountability* pública, sendo esta última já consolidada em outras áreas do conhecimento, a saber: a Ciência Política; o Direito; a Administração Pública, entre outras. Estas também se fizeram contribuintes nesta tese, que poderá fomentar outros trabalhos empíricos, uma vez que estudos sobre *accountability* e informação estão em fase de consolidação na CI.

A discussão sobre informação apresentada nesta tese, desde a Constituição de 1988 até as publicações da Transparência Internacional (TI), em 2020, percorrendo o movimento de transparência e *accountability* no Brasil, visaram enfatizar a importância do *Ri*, já que se trata de um modelo analítico robusto para tratar as políticas de informação. Todo o arcabouço legal que fundamenta os portais de transparência e as demais políticas de informação é reflexo do *Ri* vigente.

As micropolíticas de informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002) contidas em cada portal de transparência



espelham também as macropolíticas de informação, como o movimento da transparência, por exemplo, em um processo de influência recíproca, mas não são estanques entre si, há um comportamento reflexivo entre elas. Essa influência mútua pode ser vista pela base legal que lastreia seus conteúdos, em uma legislação diretamente ligada ao contexto do regime global emergente de políticas de informação (BRAMAN, 2004).

Esta tese apresenta como limitação a análise de um curto período, com apenas quatro coletas de informação e dados pela TIB nas secretarias municipais de saúde, no âmbito dos estados da federação e do Distrito Federal, no período de maio/2020 a agosto/2020, e uma única análise dos portais sob a luz da *accountability*, em dezembro de 2020. Certamente, se fosse possível analisar um período maior, bem como utilizar outras métricas para as análises dos portais de transparência com o foco na *accountability*, nossas considerações poderiam desvelar novas nuances.

Tais limitações também se apresentam como oportunidades para estudos futuros. Diante da metodologia da TIB, pesquisas relacionando à *performance* das capitais brasileiras com seus respectivos estados, com o objetivo de encontrar os fatores que explicam o fato de haver portais que possibilitam *accountability* e outros não seriam importantes. Por fim, estudos que envolvam o cidadão e seu exercício ou não da *accountability* trariam grandes contribuições, considerando que esse é um processo no qual estamos em fase de aprendizagem, na efetivação de uma sociedade democrática e detentora de senso crítico.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (org.). Economia do setor público. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. Right to Information Rating (RTI): Examines International Frameworks. Madrid, 2011. Disponível em: <https://www.access-info.org/2012-03-21/rti-rating-examines-international-rti-frameworks/>. Acesso em: 9 jul. 2012.

APPOLINÁRIO, F. Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAÚJO, J. R. Dialética e comunicação: o referencial de Lucien Goldmann. *Comunicação e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 22, p. 137-148, dez. 1994.

ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS – AAB. Dicionário brasileiro de terminologia arquivística: contribuição para o estabelecimento de uma terminologia arquivística em língua portuguesa. São Paulo: CENADEM, 1990.

AUCOIN, P.; HEINTZMAN, R. The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, Brussels, v. 66, n. 1, p. 45-55, 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publica->

tion/249689123\_The\_Dialectics\_of\_Accountability\_for\_Performance\_in\_Public\_Management\_Reform. Acesso em: 10 set. 2020.

BERRIGAN, F. J. Community communications: the role of community media in development. Paris: UNESCO, 1979. Disponível em: [https://www.academia.edu/35965330/Community\\_Communications\\_the\\_role\\_of\\_community\\_media\\_in\\_development](https://www.academia.edu/35965330/Community_Communications_the_role_of_community_media_in_development). Acesso em: 10 dez. 2020.

BEZERRA, E. P.; FREIRE, I. M. Ações de informação no laboratório de aplicações de vídeo digital da Universidade Federal da Paraíba. Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 427-466, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/pcbic/article/view/43534/21812>. Acesso em: 13 out. 2020.

BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOVENS, M. Information rights: citizenship in the information society. The Journal of Political Philosophy, Cambridge, v. 10, n. 3, p. 317-341, 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9760.00155>. Acesso em: 25 set. 2020.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. European Law Journal, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468. 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>. Acesso em: 14 set. 2020.

BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism, West European Politics, London, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2010.486119>. Acesso em: 22 out. 2020.

BOVENS, M. An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 29, n. 4, p. 492-503, out. 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X1200086X?via%3Dihub>. Acesso em: 7 out. 2020.

BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. *The Oxford handbook public accountability*. United Kingdom: Oxford University Press, 2014.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; HART, P. Does accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, New York, v. 86, n. 1, p. 225-242, 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227509338\\_Does\\_Public\\_Accountability\\_Work\\_An\\_Assessment\\_Tool](https://www.researchgate.net/publication/227509338_Does_Public_Accountability_Work_An_Assessment_Tool). Acesso em: 5 out. 2020.

BRAMAN, S. *Defining information: an approach for policymakers*. Telecommunications Policy, New York, v. 13, n. 3, p. 233-242, 1989. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0308596189900062>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRAMAN, S. Horizons of the state: information policy and power. *Journal of Communication*, New York, v. 45, n. 4, p. 4-24, 1995. Disponível em: [http://people.tamu.edu/~braman/bramanpdfs/41\\_horizonsofthestate.pdf](http://people.tamu.edu/~braman/bramanpdfs/41_horizonsofthestate.pdf). Acesso em: 15 jun. 2020.

BRAMAN, S. The emergent global information policy regime. In: BRAMAN, S. (org.). *The emergent global information policy regime*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2004. p. 12-37. Disponível em: [http://people.tamu.edu/~braman/bramanpdfs/022\\_emergentregime.pdf](http://people.tamu.edu/~braman/bramanpdfs/022_emergentregime.pdf). Acesso em: 18 set. 2020.

BRAMAN, S. Information, policy, and power in the informational state. In: BRAMAN, S. *Information, policy, and power*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006. p. 314-328.

BRAMAN, S. Defining information policy. *Journal of Information Policy, United States*, v. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/281600906\\_Defining\\_information\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/281600906_Defining_information_policy). Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 28 maio 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 16 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20)

7.724%2C%20DE%2016%20DE%20MAIO%20DE%202012&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.527,216%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 2 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 nov. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.845%2C%20DE%2014,N%C3%BAcleo%20de%20Seguran%C3%A7a%20e%20Credenciamento](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.845%2C%20DE%2014,N%C3%BAcleo%20de%20Seguran%C3%A7a%20e%20Credenciamento). Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm). Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.637, de 26 dezembro de 2018. Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9637.htm#art22](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9637.htm#art22). Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 2019.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.690%2C%20DE%2023%20DE%20JANEIRO%20DE%202019&text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%207.724,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.690%2C%20DE%2023%20DE%20JANEIRO%20DE%202019&text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%207.724,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm). Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. Medida provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm). Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. Medida provisória nº 951, de 15 de abril de 2020. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: <http://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm). Acesso em: 5 maio 2020.

BUNGE, M. A. *Treatise on basic philosophy: ontology I: the furniture of the world*. Berlin: Springer, 1977.

CABA PÉREZ, C.; LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M.; RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. Citizens' access to on-line governmental financial information: practices in the European Union countries. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 22, n. 2, p. 258-276. 2005. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X05000183?via%3Dihub>. Acesso em: 9 jul. 2020.

CAMPOS, F. F.; RODRIGUES, G. M. A construção da lei de acesso à informação no congresso nacional brasileiro: sistematização de sua tramitação legislativa. *Informação & Informação*, Londrina, v. 25, n. 4, p. 1-29, out.-dez. 2020. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/39099/pdf>. Acesso em: 7 nov. 2020.

CAMILO, S. P. O.; MANENTI, R. V. A.; YAMAGUCHI, C. K. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 20, ed. esp., p. 8-23, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018V20nespp8/pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CENDON, A. B. Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments. In: KELLE, M. (ed.). *Openness and Transparency in Governance: Challenges and opportunities*. Bratislava: Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2000. p. 22-61.

COELHO, C. M. *Raízes do paradigma indiciário*. Vitória: Núcleo



de Estudos Indiciários/DCSO/CCHN-UFES, 2006. Disponível em: [https://nei.ufes.br/sites/nei.ufes.br/files/COELHO%2C%20Claudio%20M.%20Ra%C3%ADzes%20do%20Paradigma%20Indici%C3%A1rio\\_Ensaio\\_2007.pdf](https://nei.ufes.br/sites/nei.ufes.br/files/COELHO%2C%20Claudio%20M.%20Ra%C3%ADzes%20do%20Paradigma%20Indici%C3%A1rio_Ensaio_2007.pdf). Acesso em: 28 abr. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. O que é e como funciona. Brasília, DF: s.d. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona#:~:text=Lan%C3%A7ado%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20da%20Transpar%C3%A2ncia,%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20do%20Brasil>. Acesso em: 15 mar. 2020.

COOPER, T. L.; LUTHER, G. Citizenship and Professionalism in Public Administration. *Public Administration Review*, Washington, v. 44, n. special, p. 143-151, 1984.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Basic texts on transparency concerning the activities of the Council of the European Union. Luxembourg: The European Council, 2000. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/41801/1/A5944.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CRESWELL, J. W. *Investigação, qualitativa e projeto de pesquisa. Escolhendo entre cinco abordagens*. 3. ed. Porto Alegre: Penso Editora, 2014.

CRUZ, L. B.; PEDROZO, E. A. Pesquisas de concepção como uma alternativa para o campo da estratégia. *RAM – Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 9, n. 4, maio-jun. 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-69712008000400005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712008000400005). Acesso em: 23 dez. 2020.

CUCCINIELLO, M.; NASI, G.; VALOTTI, G. Assessing transparency in government: rhetoric, reality and desire. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCE, 45., 2012, Maui. *Proceedings [...]*. Hawaii: IEEE Computer Society, 2012. p. 2.451-

2.461. Disponível em: <https://www.computer.org/csdl/pds/api/csdl/proceedings/download-article/12OmNCykmcb/pdf>. Acesso em: 8 fev. 2020.

DAWES, S. S. Stewardship and usefulness: policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 27, n. 4, p. 377-383, 2010. Disponível em: [https://ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/giq\\_2010\\_stewardship.pdf](https://ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/giq_2010_stewardship.pdf). Acesso em: 7 jan. 2020.

DE JAEGHER, H.; DI PAOLO, E. Participatory sense-making: an enactive approach to social cognition. *Phenomenology and the Cognitive Sciences*, Netherlands, v. 6, n. 4, p. 1-24, 2007. Disponível em: <http://cspeech.ucd.ie/Fred/docs/DeJaegherDiPaolo2007.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

DELAIA, C. R. Subsídios para uma política de gestão da informação na EMBRAPA solos: à luz do Regime de Informação. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/339103>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DIAMOND, J. *Gun, germs and steel: the fates of human societies*. New York: W.W. Norton, 1999.

DIAS, J. P. C.; COSTA, F. J. L.; ALMEIDA, G. O. Public Transparency in Brazil and the Open Government Partnership – OGP. *SCHOLEDGE International Journal of Multidisciplinary & Allied Studies*, Gurgaon, India, v. 5, n. 12, p. 121-131, 2018. Disponível em: <https://thescholedge.org/index.php/sijmas/article/view/518/516>. Acesso em: 21 abr. 2020.

DIVINO, S. N.; BEZERRA FILHO, J. E.; NOSSA, S. N. Motivações para a Transparência Orçamentária Municipal. *Revista Gestão & Con-*

exões, Vitória, v. 8, n. 2, p. 140-157, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/ppgadm/article/view/23641>. Acesso em: 4 out. 2020.

DOWDLE, M. W. Public accountability: designs, dilemmas and experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2006a.

DOWDLE, M. W. Public accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings. In: DOWDLE, M. W. (org.). Public accountability: designs, dilemmas and experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2006b. p. 197-215. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/060c/c214765c588912589a3d27164725e0e184ea.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

DUBNICK, M. J. Situating accountability: seeking salvation for the core concept of modern governance. [Não publicado], p. 1-38, 2007. Disponível em: <http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2007/situacct.pdf>. Acesso em: 19 out. 2020.

DUNN, D. D.; LEGGE, J. S. U. S. Local Government managers and the complexity of responsibility and accountability in democratic governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 11, n. 1, p. 73-88, 2001. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/11/1/73/894588>. Acesso em: 19 out. 2020.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Afinal, o que é um think tank e qual é a sua importância para políticas públicas no Brasil? Brasília, DF: 2020.

FENSTER, M. The opacity of transparency. *Iowa Law Review*, Iowa, p. 885-950, 2006. Disponível em: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=facultypub>. Acesso em: 28 set. 2020.

FILGUEIRAS, F. Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil. In: RODRIGUES M. M. A. (org.). Governança, qualidade da democracia e políticas públicas: teoria e análise. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB). Statement of financial accounting concepts no. 2: qualitative characteristics of accounting information. Connecticut: Financial Accounting Standards Boards, 1980. Disponível em: [https://www.fasb.org/jsp/FASB/Document\\_C/DocumentPage?cid=1218220132570&-acceptedDisclaimer=true](https://www.fasb.org/jsp/FASB/Document_C/DocumentPage?cid=1218220132570&-acceptedDisclaimer=true). Acesso em: 5 jul. 2020.

FONSECA, M. O. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, maio/ago. 1999. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19651999000200007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19651999000200007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 6 fev. 2020.

FONTENELE, L. B. A solução aparente: considerações sobre o paradigma indiciário. *Revista de Psicologia*, Fortaleza, v. 17, p. 9-13, jan.-dez. 2000. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11219/1/2000\\_art\\_lbfontenele.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11219/1/2000_art_lbfontenele.pdf). Acesso em: 17 abr. 2020.

FOUCAULT, M. A “governamentalidade”. In: FOUCAULT, M. *Estratégia, poder-saber: ditos e escritos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. v. IV, p. 281-305.

FREIRE, G. H. A. Construção participativa de instrumento de política pública para gestão e acesso à informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 195-207, dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pci/v13n3/a13v13n3.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

FREIRE, G. H. Sobre o Regime de Informação no Laboratório

de Tecnologias Intelectuais – LTi. InCID: Revista em Ciência da Informação e Documentação, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1, p. 70-86, jan.-jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/incid/article/view/59102>. Acesso em: 14 fev. 2020.

FREIRE, I. M. A responsabilidade social da Ciência da Informação e/ou o olhar da consciência possível sobre o campo científico. 2001. 162 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://ridi.ibict.br/handle/123456789/682>. Acesso em: 17 maio 2016.

FREIRE, I. M.; REGO, H. O. Política de informação: um olhar sobre portais de transparência brasileiros. Ciência da Informação em Revista, Maceió, v. 3, n. 3, p. 47-55, set.-dez. 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/cir/article/view/2566>. Acesso em: 2 set. 2016.

FREIRE, I. M.; REGO, H. O.; OLIVEIRA, G. M. Os portais de transparência à luz da ciência da informação: um modelo de interface para acesso à informação. Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 174-184, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pbcib/article/view/24582/13434>. Acesso em: 1 out. 2015.

FROHMANN, B. The social and discursive construction of new information technologies. In: INTERNATIONALES SYMPOSIUM FÜR INFORMATION-SWISSENSCHAFT, 4., 1994, Graz. Proceedings [...]. Graz: Universitätserlang Konstanz, 1994. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.3443&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.

FROHMANN, B. Talking information policy beyond information

science: applying the actor network theory. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE, 23., 1995. Edmonton. Proceedings [...]. Edmonton: Alberta, 1995. p. 7-10. Disponível em: <https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/1683/Frohmann387407.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 4 maio 2016.

FROHMANN, B. Documentation redux: prolegomenon to (another) philosophy of information. *Library Trends*, Illinois, v. 52, n. 3, p. 387-407, 2004. Disponível em: <https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/1683/Frohmann387407.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 4 maio 2016.

GIDDENS, A. *Sociology*. 5. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

GINZBURG, C. *Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GINZBURG, C. *O queijo e os vermes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GINZBURG, C. *O fio e os rastros: verdadeiro, falso, fictício*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio-jun. 1995. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901995000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004). Acesso em: 2 set. 2020.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Política e gestão da informação: novos rumos. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, p. 109-110, 1999. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19651999000200001](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651999000200001). Acesso em: 21 abr. 2017.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Novos cenários políticos para a informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, 2002. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/975>. Acesso em: 21 abr. 2017.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Escopo e abrangência da Ciência da Informação e a Pós-Graduação na área: anotações para uma reflexão. *Transinformação*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 31-43, jan.-abr. 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862003000100002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862003000100002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 6 ago. 2017.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Novas fronteiras tecnológicas das ações de informação: questões e abordagens. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 1, p. 55-67, jan.-abr. 2004. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1068>. Acesso em: 21 abr. 2017.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. As ciências sociais e as questões da informação. *Morpheus: Revista Eletrônica em Ciências Humanas*, v. 9, n. 14, p. 18-37, 2012a. Disponível em: <https://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/117/1/GONZALEZDEGOMEZMORPHEUS2009.pdf>. Acesso em: 6 ago.2017.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Regime de informação: construção de um conceito. *Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 22, n. 3, p. 43-60, set.-dez. 2012b. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/article/download/38329>. Acesso em: 21 abr. 2017.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Políticas e regimes de informação: perspectivas. In: GARCIA, J. C. R.; TERGINO, M. G. (org.). *Desvendando facetas da gestão e políticas de informação*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2015. p. 321-352.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. G. Reflexões sobre a genealogia dos regimes de informação. *Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 29, n. 1, P. 137-158, 2019.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N.; CHICANEL, M. A mudança de regimes de informação e as variações tecnológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9., 2008, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: USP, 2008.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; MEIJER, A. J. Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 24, n. 1, p. 137-157, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/270814803\\_Effects\\_of\\_Transparency\\_on\\_the\\_Perceived\\_Trustworthiness\\_of\\_a\\_Government\\_Organization\\_Evidence\\_from\\_an\\_Online\\_Experiment](https://www.researchgate.net/publication/270814803_Effects_of_Transparency_on_the_Perceived_Trustworthiness_of_a_Government_Organization_Evidence_from_an_Online_Experiment). Acesso em: 1 set. 2020.

HARRISON, T. M.; GUERRERO, S.; BURKE, G. B. Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, Amsterdam, v. 17, n. 2, p. 83-97, jul. 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/281562311\\_Open\\_government\\_and\\_e-government\\_Democratic\\_challenges\\_from\\_a\\_public\\_value\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/281562311_Open_government_and_e-government_Democratic_challenges_from_a_public_value_perspective). Acesso em: 11 nov. 2019.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: the key to better governance*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

HOHENDAHL, P.; RUSSIAN, P. Jürgen Habermas: "The Public Sphere" (1964). *New German Critique*, Madison, n. 3, p. 45-48, 1974. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/487736>. Acesso em: 20 jan. 2021.



HOOD, C. Accountability and transparency: siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics*, New York, v. 33, n. 5, p. 989-1.009, ago. 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2010.486122>. Acesso em: 25 ago. 2020.

HOOD, C.; HEALD, D. *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006.

INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Washington: 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. A; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, 2009. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/743/535>. Acesso em: 18 abr. 2017.

JENSEN, J. F. Interactivity: tracking a new concept in media and communication studies. *Nordicom Review*, Goteborg, v. 19, n. 1, p. 185-204, 1998. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Interactivity%3A-Tracking-a-New-Concept-in-Media-and-Jensen/b04de1353d87619b40102fcab04f393615ba4e10>. Acesso em: 18 abr. 2017.

KWINTER, S.; BOCCIONI, U. *Landscapes of change: Boccioni's "Stati d'animo" as a general theory of models*. *Assemblage*, New York, n. 19, p. 50-65, dez. 1992. Disponível em: <http://cast.b-ap.net/wp-content/uploads/sites/8/2011/09/Kwinter-Landscape-Of-Change.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

LAMBERT, F. *Seeking electronic information from government*

resources: a comparative analysis of two communities' web searching of municipal government websites. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 30, n. 1, p. 99-109, jan. 2013. Disponível em: <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.elsevier-71269c3c-c894-3df3-acf3-e71088910518>. Acesso em: 1 set. 2020.

LAMBLE, S. Freedom of information, a finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review*, Sydney, n. 97, p. 2-8, fev. 2002. Disponível em: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/FoIRw/2002/2.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

LEANDRO, E. G.; PASSOS, C. L. B. O paradigma indiciário para análise de narrativas. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 37, e74611, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/74611/43513>. Acesso em: 27 jan. 2021.

LEE, G.; KWAK, Y. H. An open government implementation model: moving to increased public engagement. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2011. Disponível em: <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/An%20Open%20Government%20Implementation%20Model.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.

LEE, G.; KWAK, Y. H. An open government maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, Amsterdam, v. 29, n. 4, p. 492-503, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X1200086X?via%3Dihub>. Acesso em: 8 mar. 2020.

LÉVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: a perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, London, v. 32, n. 3, p. 323-332, jul. 2015.

Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X15000660>. Acesso em: 3 dez. 2020.

MACBRIDE, S. Many voices, one world: towards a new more just and more efficient world information and communication order. London/New York/Paris: UNESCO, 1980. Disponível em: <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/medium/pages/72/attachments/original/1516334503/040066eb2.pdf?1516334503>. Acesso em: 27 maio 2020.

MAGNANI, M. C. B.; PINHEIRO, M. M. K. "Regime" e "Informação": a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 593-610, 2011. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3278>. Acesso em: 3 nov. 2020.

MALIN, A. Experiência de outros países com Lei de Acesso à Informação (LAI). In: SEMINÁRIO IPLAN RIO. Rio de Janeiro: UFRJ, maio 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/694ipb001.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.

MANOVICH, L. The language of new media. Cambridge: The MIT Press, 2001.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Democratic governance. New York: Free Press, 1995.

MARSH, D.; FURLONG, P. A skin, not a sweater: ontology and epistemology in Political Science. In: MARSH, D.; STOKER, G. (org.). Theory and methods in Political Science. New York: Pallgrave McMillan, 2002. p. 17-41. Disponível em: <http://www.ppge.ufpr.br/MARSH,%20D.:%20FURLONG,%20P.%20A%20Skin,%20not%20a%20Sweater.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

MCDONAGH, M. The right to information in international human

rights law. *Human Rights Law Review*, United Kingdom, v. 13, n. 1, p. 25-55, 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30698.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

MCMILLAN, S. Exploring models of interactivity from multiple research traditions: users, documents and systems. In: LIEVROUW, L. A.; LIVINGSTONE, S. (org.). *Handbook of new media: social shaping and consequences of ICTs*. London: Sage, 2002. p. 163-182.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, Brussels, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852309104175>. Acesso em: 9 jan. 2018.

MEIJER, A. Governmental transparency in historical perspective: from the ancient regime to open data in the Netherlands. *International Journal of Public Administration*, Los Angeles, v. 38, n. 3, p. 189-199, 2015.

MICHELS, A.; MEIJER, A. Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review*, London, v. 10, n. 2, p. 165-173, mar. 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030801928490>. Acesso em: 20 out. 2019.

MICHENER, G. (ed.). *Local transparency in Brazil: evaluating compliance with the access to information law in the states and largest cities*. Rio de Janeiro: FGV; Open Society Foundations, 2016.

MICHENER, G.; BERSCH K. Identifying transparency. *Information Polity*, Amsterdam, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Katherine-Bersch/publication/262390668\\_Identifying\\_Transparency/links/56390dc108aefc1d92a9bc9b/Identifying-Transparency.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Katherine-Bersch/publication/262390668_Identifying_Transparency/links/56390dc108aefc1d92a9bc9b/Identifying-Transparency.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência: avaliando o acesso à informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul.-ago. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000400610](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610). Acesso em: 6 dez. 2020.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. *The Brazilian State and transparency: evaluating the application of the access to information law*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Open Society Foundations, 2014.

MULGAN, R. *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Basingstoke: Palgrave, 2003.

MÜLLER, A. P.; ZÜGE, A. A.; KLEIN, L. L.; VIEIRA, K. M.; PINTO, N. G. M. Perception of municipal public transparency: citizens' interest. *Research, Society and Development*, Itabira, v. 9, n. 9, e200996835, 2020.

NEWHAGEN, J. E.; BUCY, E. P. Routes to media access. In: BUCY, E. P.; NEWHAGEN, J. E. (org.). *Media access: social and psychological dimensions of new technology use*. London: Routledge, 2004. p. 3-26.

O'DONNELL, G. A. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, Washington, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/225426/pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

O'DONNELL, G. A. Horizontal Accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, Washington, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: accountability e disclosure possibilitadas pela contabilidade aplicada no setor público como

instrumento de sustentabilidade do Estado. REPeC – Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, Brasília, v. 7, n. 1, p. 91-104, jan.-mar. 2013. Disponível em: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/256/713>. Acesso em: 7 jan. 2021.

OLIVEIRA, L. S. O conceito de governamentalidade em Michel Foucault. Ítaca, Rio de Janeiro, n. 34, p. 48-72, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/Itaca/article/view/26395/18009>. Acesso em: 14 nov. 2019.

OLIVEIRA, T. C.; MARÇAL, R. R. Índice de transparência municipal: uma análise da relevância dos fatores sociodemográficos na região metropolitana do Rio de Janeiro. Governet: A Revista do Administrador Público, p. 900-907, jul. 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/343083310\\_Indice\\_de\\_Transparencia\\_Municipal\\_Uma\\_analise\\_da\\_relevancia\\_dos\\_fatores\\_sociodemograficos\\_na\\_regiao\\_metropolitana\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro](https://www.researchgate.net/publication/343083310_Indice_de_Transparencia_Municipal_Uma_analise_da_relevancia_dos_fatores_sociodemograficos_na_regiao_metropolitana_do_Rio_de_Janeiro). Acesso em: 9 jan. 2021.

OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP. The annotated 8 Principles of Open Government Data. 2007. Disponível em: <https://opengovdata.org/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Internet Rights and Principles Dynamic Coalition. Fórum de Governança da Internet das Nações Unidas (IRPC). Direitos Humanos e Princípios para a Internet. Nova York: Organização das Nações Unidas, out. 2015.

PAGLIARI, V. L. L.; LIMA, N. C.; SILVA, C. L. Gestão municipal: transparência dos portais eletrônicos como promotores do accountability. AtoZ: Novas Práticas em Informação e Conhecimento, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 1-13, 2020. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/148361>. Acesso em: 19 fev. 2021.

PEZZELLA, M. C. C.; GHISI, S. Direitos humanos na sociedade

da informação e multicultural e a classificação de indivíduos. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO; UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO (org.). Direito e novas tecnologias: sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do direito na contemporaneidade. São Paulo: UNINOVE, 2013. p. 110-118. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=122>. Acesso em: 9 jan. 2019.

PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public Administration Review*, Washington, v. 85, n. 2, p. 449-472, maio 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2007.00654.x>. Acesso em: 2 set. 2020.

PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. Is e-Government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view. *Financial Accountability and Management*, Oxford, v. 26, n. 1, p. 3-20, jan. 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0408.2009.00488.x>. Acesso em: 23 jan. 2020.

PINHEIRO, M. M. K. Processo de transformação das políticas de informação no estado informacional. *Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 113-126, jan.-dez. 2010. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/119353>. Acesso em: 18 abr. 2017.

PINHEIRO, M. M. K. Estado informacional: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. *Varia História*, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p. 61-77, jan.-jun. 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-87752012000100004&script=sci\\_abstract&tIng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-87752012000100004&script=sci_abstract&tIng=pt). Acesso em: 18 abr. 2017.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: Já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, nov.-dez. 2009.

PINHO, J. A. G. et al. Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. *Revista da CGU*, Brasília, v. 12 n. 22, p. 260-274, jul.-dez. 2020. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/330](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/330). Acesso em: 10 dez. 2020.

PIRES, F. M. Indagações sobre um método acima de qualquer suspeita. *História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography*, Mariana, v. 6, n. 13, p. 24-44, dez. 2013. Disponível em: <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/710>. Acesso em: 10 dez. 2020.

REDDICK, C. G.; DEMIR, T. PERLMAN, B. Horizontal, vertical, and hybrid: an empirical look at the forms of accountability. *Administration & Society*, London, v. 52, n. 9, p. 1.410-1.438, abr. 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0095399720912553>. Acesso em: 9 out. 2020.

REGO, H. O.; FREIRE, I. M. Accountability: uma nova fronteira para a ciência da informação? In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 18., 2017. Marília, Anais [...]. Marília: UNESP, 2017. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/125100>. Acesso em: 20 nov. 2017.

REGO, H. O.; FREIRE, I. M. Accountability: novo conceito para a ciência da informação? *Ciência da Informação em Revista*, Maceió, v. 5, n. 1 p. 29-40, jan.-abr. 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/cir/article/view/4105/3402>. Acesso em: 29 abr. 2018.

REGO, H. O.; FREIRE, I. M. O Brasil na sociedade da informação: a



questão das políticas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 20., 2019, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: UFSC, 2019. Disponível em: <https://conferencias.ufsc.br/index.php/enancib/2019/paper/view/529/729>. Acesso em: 28 nov. 2019.

REGO, H. O.; SOUZA, E. D.; FREIRE, I. M. Accountability na ciência da informação: uma pesquisa na literatura indexada pela BRAPCI. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 19., 2018. Londrina. Anais [...]. Londrina: UEL, 2018. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/download/124567>. Acesso em: 25 nov. 2018.

RHODES, R. A. W. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. *Organization Studies*, Los Angeles, v. 28, n. 8, p. 1-22.

ROBERTS, A. S. Structural pluralism and the right to information. *University of Toronto Law Journal*, Toronto, v. 51, n. 3, p. 243-271, jul. 2001. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1305423](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1305423). Acesso em: 15 ago. 2020.

ROBERTS, A. *Blacked out: government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, Thousands Oaks, v. 34, n. 4, p. 315-353, dez. 2004.

ROBINSON, D. et al. Government data and the invisible hand. *Yale Journal of Law & Technology*, New Haven, v. 11, n. 1, p. 160-175, 2009. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1048&context=yjolt>. Acesso em: 12 jul. 2020.

RODRIGUES, K. F. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 142-161, jan.-fev. 2020a. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_art-text&pid=S0034-76122020000100142](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0034-76122020000100142). Acesso em: 14 jul. 2020.

RODRIGUES, K. F. Unveiling the concept of transparency: its limits, varieties and the creation of a typology. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, abr.-jun. 2020b. Disponível em: [https://www.scielo.br/pdf/cebape/v18n2/en\\_1679-3951-cebape-18-02-237.pdf](https://www.scielo.br/pdf/cebape/v18n2/en_1679-3951-cebape-18-02-237.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

SÁ, M. I. F.; MALIN, A. M. B. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração da UFSM, Santa Maria*, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio-ago. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/1555>. Acesso em: 14 ago. 2019.

SANTANA, E. E. P.; AKEL SOBRINHO, Z. O interpretativismo, seus pressupostos e sua aplicação recente na pesquisa do comportamento do consumidor. In: ENCONTRO DE ENSINO PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 1., 2007, Recife. Anais [...]. Recife: Enepq, 2007. p. 1-10. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENEPQ313.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (org.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

SCHERER, A. G. Modes of explanation in organization theory. In: TSOUKAS, H; KNUDSEN, C. (org.). *The Oxford Handbook of Organization Theory*. England: Oxford University Press, 2005. p. 310-344. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228237574\\_Modes\\_of\\_Explanation\\_in\\_Organization\\_Theory](https://www.researchgate.net/publication/228237574_Modes_of_Explanation_in_Organization_Theory). Acesso em: 12 jun. 2020.

SCOTT, C. Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*, Getzville, v. 27, p. 38-60, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-6478.00146>. Acesso em: 11 out. 2020.

SILVA, M. C.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SILVA, J. D. G.; SIQUEIRA, J. R. M. Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Washington, v. 13, n. 2, p. 87-100, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3540181](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3540181). Acesso em: 20 jan. 2020.

STABELL, C. B.; FJELDSTAD, Ø. D. Configuring value for competitive advantage: on chains, shops, and networks. *Strategic Management Journal*, New York, v. 19, n. 5, p. 413-437, dez. 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/%28SICI%291097-0266%28199805%2919%3A5%3C413%3A%3AAID-SMJ946%3E3.0.CO%3B2-C>. Acesso em: 15 ago. 2020.

STEFFEK, J. Public accountability and the public sphere of international governance. *Ethics & International Affairs*, New York, v. 24, n. 1, p. 45-68, mar. 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-7093.2010.00243.x>. Acesso em: 20 out. 2020.

STEYAERT, J. Inequality and the digital divide: myths and realities. In: HICK, S.; MCNUTT, J. (org.). *Advocacy, activism, and the internet*. New York: Lyceum Press, 2002. p. 199-211. Dis-

ponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.457.5829&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

SUASSUNA, L. Pesquisa qualitativa em Educação e Linguagens: histórico e validação do paradigma indiciário. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 341-377, jan.-jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795x.2008v26n1p341/9576>. Acesso em: 2 set. 2020.

SZUPROWICZ, B. O. *Multimedia networking*. New York: McGraw-Hill, 1995.

TAKAHASHI, A. R. (org.). *Pesquisa qualitativa em administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

TEJEDO-ROMERO, F.; ARAÚJO, J. F. F. E. Fatores influenciadores da divulgação de informação e do acesso à informação dos municípios. *Transinformação*, Campinas, v. 33, e200038, fev. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/vXrGtWTW3cS-6FqwrJCQpCVG/?format=html>. Acesso em: 9 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL – TIB. Metodologia: ranking de transparência no combate à COVID-19. São Paulo: 2020a. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/89:tibr-notametodologicaranking-covid?stream=1>. Acesso em: 10 out. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL – TIB. Metodologia 2: transparência em contratações emergenciais, doações, programas de estímulo econômico e medidas de proteção social. São Paulo: 2020b. Disponível em: <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br:8080/covid/arquivos/429/Metodologia%202%20para%20an%C3%A1lise%20de%20Transpar%C3%Aancia%20dos%20Estados,%20Distrito%20Federal%20e%20Capitais%20>

Brasileiras%20sobre%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20emergenciais%20em%20resposta%20%C3%A0%20COVID-19%20%E2%80%93%20Transpar%C3%Aancia%20Internacional%20Brasil. Acesso em: 10 dez. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL – TIB. Ranking de Transparência no Combate à COVID-19: base de dados. São Paulo: 2020c.

Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL – TIB. Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à COVID-19. São Paulo: 2020d. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 10 dez. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL – TIB. Ranking de Transparência no Combate à COVID-19: nota metodológica. São Paulo: 2020e.

Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL – TIB. Conhecimento. São Paulo: 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/conhecimento>. Acesso em: 10 out. 2020.

VILLANUEVA, E. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. 1. ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

WEBER, M. Economy and society: an outline of interpretive sociology. University of California Press: Guenther Roth & Claus Wittich, 1968.

WILLEMS, T.; VAN DOOREN, W. Coming to terms with accountability. *Public Management Review*, London, v. 14, n. 7, p. 1.011-1.036, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/254349345\\_Coming\\_to\\_Terms\\_with\\_Accountability](https://www.researchgate.net/publication/254349345_Coming_to_Terms_with_Accountability). Acesso em: 20 out. 2020.