

RESUMO

Compartilhamos a revisão de literatura da tese CIDADANIA EM REDE: transparência e *accountability* no acesso à informação, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal da Paraíba, em 2021. Seu objetivo foi identificar em que medida os portais de transparência das capitais brasileiras e Distrito Federal atendem a características que permitem a realização da *accountability*. A partir da Lei de Acesso à Informação (LAI), surgiu no Brasil o movimento da transparência pública fazendo com que a opacidade pública perdesse espaço para a transparência pública. Este movimento, porém, por si só não é suficiente para consolidar a cidadania e a democracia, para tanto é fundamental que o cidadão possa exercer a *accountability* pública. da *accountability*. Identificamos que apesar do avanço em termos de condições que permitam considerá-los como transparentes e identificar indícios de *accountability*, e a a revisão da literatura foi fundamental nesse processo de conhecimento.

Palavras-chave: Revisão de literatura, Transparência pública, *Accountability* pública, Informação - Políticas públicas. Brasil.

ABSTRACT

We share the literature review of the thesis NETWORK CITIZENSHIP: transparency and accountability in access to information, defended in the Graduate Program in Information Science at the Federal University of Paraíba, in 2021. Its objective was to identify the extent to which the transparency portals of Brazilian capitals and the Federal District meet the characteristics that allow accountability. From the Access to Information Law (LAI), the public transparency movement emerged in Brazil, causing public opacity to lose space for public transparency. This movement, however, by itself is not enough to consolidate citizenship and democracy, for that it is essential that the citizen can exercise public accountability. of accountability We identified that despite the advance in terms of conditions that allow them to be considered as transparent and to identify signs of accountability, the literature review was fundamental in this knowledge process. We identified that despite the advance in terms of conditions that allow them to be considered as transparent and identify signs of accountability, the literature review was fundamental in this knowledge process.

Keywords: Literature review, Public transparency, Public accountability, Information - Public policies. Brazil.

¹ Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba
ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0583-2132>

² Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7603-1872>

Nos últimos anos há um crescente interesse acadêmico sobre políticas de acesso à informação no Brasil, isso se deveu principalmente à disponibilidade da Lei de Acesso à Informação (LAI)³. No campo da Ciência da Informação, uma busca na Base de Dados em Ciência da Informação (Brapci)⁴, apresenta os caminhos percorridos pela LAI, a qual veio a regulamentar um direito previsto na Constituição Federal de 1988⁵: o direito de acesso à informação que, segundo Rodrigues (2020) e Campos e Rodrigues (2020), percorreu um longo e complexo caminho no parlamento até ter sua aprovação. A partir da LAI, surgiu no Brasil o movimento da transparência pública, ocasionando uma mudança de comportamento do Estado diante dos cidadãos, e a opacidade pública perdeu espaço para a transparência. Nesse contexto, os cidadãos têm tido um papel mais ativo na governança pública⁶ e na consolidação do Estado democrático.

Contudo, anterior ao entendimento de transparência pública, necessitamos compreender o significado dos termos cidadania e cidadão. O conceito de cidadão e cidadania, ainda são controversos, entretanto Cooper e Luther (1984) idealizam 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 define 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 informais, determinados por: valores; tradição; e consenso. E considera como cidadão aquele que se qualifica para o *status* de cidadania, formal ou informalmente, por uma determinada comunidade, e está sobrecarregado com as obrigações atribuídas à essa função anteriormente definida por tal comunidade.

A transparência pública pode ser vista como 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* para garantir o exercício de sua cidadania.

Para a *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), *accountability* pública está relacionada à ideia de prestação de contas do setor público aos cidadãos, como também à ideia de ter alguém responsável, fiscalizador dos atos públicos, mas, diferentemente da transparência, na *accountability* há a sanção caso os atos públicos venham a ser reprovados pelos cidadãos. Em outras palavras, espera-se que o cidadão sancione por meio do voto, as boas práticas de governança pública.

³ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

⁴ Disponível em <https://www.brapci.inf.br/>

⁵ Conforme o 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; LXXII - conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para retificação de dados, quando não se prefera fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo".

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".

Os governos municipais constituem o *locus* onde acontecem a maioria das decisões que atingem diretamente os cidadãos, contudo é exatamente, nessa esfera governamental, a qual, 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. Segundo Michener (2016), Michener, Contreras e Niskier (2018), Michener, Moncau e Velasco (2014) e Lambert (2013), a questão da fragilidade na transparência dos governos municipais [locais] é um paradoxo, já que estes governos deveriam ser os mais transparentes devido à aproximação com os seus cidadãos, já que os munícipes são o público-alvo dessas gestões e nos países democraticamente mais avançados, a transparência é maior nos governos locais.

Contudo, ao considerar o cenário nacional Michener (2016, p. 15-17) nos apresenta três paradoxos dessa realidade, a saber: (i) “[...] os cidadãos tendem a serem localmente desinformados”, há pouco destaque sobre notícias dos governos locais (na academia e na mídia); (ii) há uma opacidade local, o Brasil, diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos, e (iii) há uma vulnerabilidade, pois os governos locais podem ter a concepção de que os custos de não serem transparentes, sejam menores do que os custos de se posicionarem como transparentes, principalmente quando não há instituições de controle sobre os mesmos, e por isso não se colocam abertos à 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; 2018a; e 2018b). 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; 2018b), o que por si só já confere relevância à abordagem do tema.

2 CONTEXTUALIZANDO

O direito à informação, fundamento das políticas públicas da transparência, consolidou-se ao longo da evolução histórica dos direitos humanos que, de acordo com Bobbio (1992), Pezzella (2013), McDonagh (2013), Fonseca (1999) e Meijer (2009), teve início com os chamados “direitos de primeira geração”, inscritos nas Declarações Declaração da Virgínia (EUA, 1776) e Universal e dos Cidadãos (França, 1789). Essas Declarações continham os direitos inerentes ao indivíduo, dentre 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 de Weimar de 1919) garantiram os direitos ao trabalho, à saúde, à educação; os direitos de terceira geração enfatizaram a preservação do meio ambiente; e, por fim, a quarta geração contribuiu para com os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo (Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948).

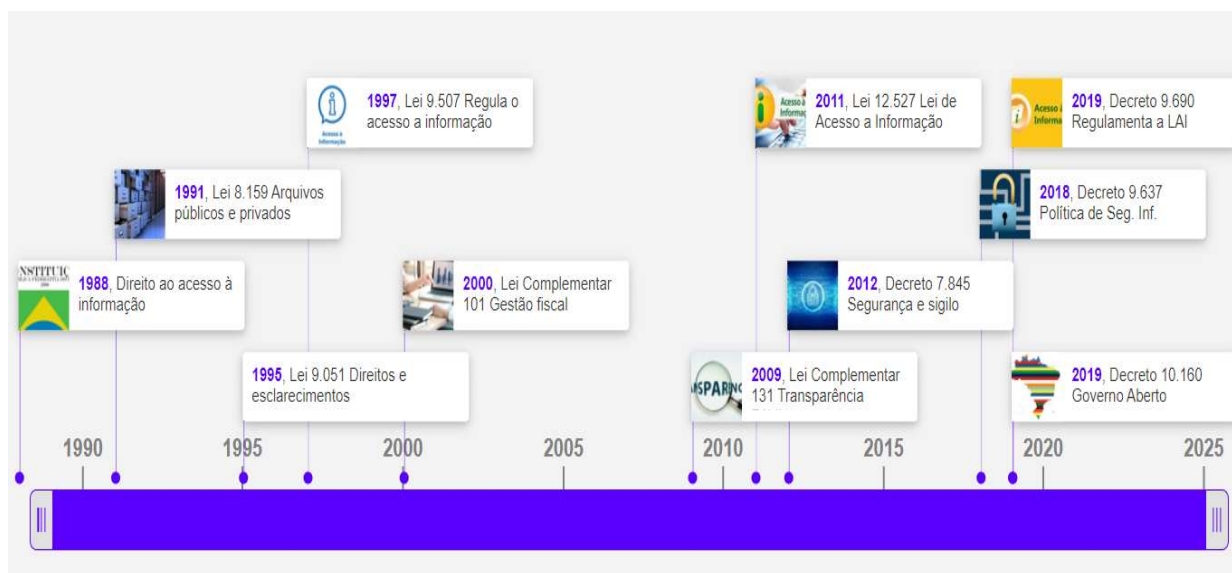
Aproximadamente no final dos anos 1980, houve mudanças nos processos democráticos em muitos países, e isso fez com que houvesse também uma crescente busca por

processos e conceitos democráticos. Michener e Bersch (2013, p. 235) destacaram 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, ocorreu uma atualização dos direitos humanos que considera o ambiente virtual, por meio da Carta de Direitos e Princípios da Internet (ONU, 2015, p. 1), que tem como um dos 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*”.

No Brasil, a redemocratização nos anos 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 da demanda no Estado de soluções democráticas para a sua efetivação. Uma postura mais ativa da sociedade foi institucionalizada, nos anos 2000, com intuito de estimular a participação popular nas decisões do governo, como por exemplo: por meio da LAI; dos conselhos públicos; orçamentos participativos; e audiências públicas; dentre outros, a Figura 1⁷, apresenta essa evolução. O progresso da participação⁸ dos cidadãos em fóruns públicos, nos quais passaram a deter o 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.

Figura 1 - Distribuição Temporal dos Atos Legais das Políticas de Informação no Período pós Constituição de 1988



Fonte: Elaboração própria (2021)

⁷ A relação das Leis, decretos apresentados na Figura 1 estão dispostas no apêndice A

⁸ 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 ou 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 participação do cidadão.

As reformas institucionais para consolidar a figura do cidadão perante o Estado precisam continuar acontecendo para ampliar a democracia, já que sua evolução é atemporal. A *accountability* no Brasil necessita que haja um maior atrelamento entre o controle externo e as medidas de participação e deliberação institucionalizada do cidadão, e para tanto é necessário que a cultura da *accountability* seja, cada vez mais, introjetada nos hábitos dos brasileiros como um valor democrático (FILGUEIRAS, 2018).

Nessa perspectiva, Freire, Rego e Oliveira (2015); Freire e Rego (2016) consideraram o portal virtual de 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. Pois, apesar de ainda existir pessoas que não têm acesso ao espaço virtual, ou ciberespaço⁹, 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, tais como, Tejado-Romero e Araújo (2021); Oliveira e Marçal (2020; Divino, Bezerra Filho e Nossa (2019); realizaram suas análises voltadas para a gestão pública; já Pagliari, Lima e Silva (2020), ancoraram seu estudo na Ciência da Informação. Tais trabalhos corroboram com a ideia de uma nova geração de temas de análise acadêmica, incluindo aspectos informacionais, sobre as questões municipais no Brasil. Tais trabalhos 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 perspectivas se tornam ainda mais relevantes no contexto da pandemia provocada pelo Covid-19, devido ao montante de recursos públicos destinados à sua prevenção e aos cuidados médico-hospitalares necessários e devidos à população.

Nesse contexto, constatamos que não há estudos nacionais disponíveis, no campo da Ciência da Informação, que abordem a *accountability* a partir das características de divulgação das informações e dados disponibilizados pelos portais de informação. Nosso estudo defende a hipótese de que as informações e os dados contidos nos portais de transparência das capitais brasileiras e Distrito Federal atendem a determinadas características de publicização, de modo que reúnem condições para a realização da *accountability* por parte do cidadão comum (LOURENÇO, 2015). De modo tal que, esses informes dariam condições para que esse pudesse, caso assim desejasse, absorver as informações para exercer seu senso crítico, para então julgar o executor municipal por meio do voto.

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, 2015).

Diante da possível consolidação da transparência na cultura da gestão pública brasileira, observa-se também a emergência de um novo movimento na gestão pública: trata-se da *accountability*, que começa a ser abordada pela Ciência da Informação como uma nova linha de pesquisa em consolidação, como podemos, observar por meio dos indícios de abordagens da temática *accountability* na literatura indexada pela Base de Dados em Ciência da Informação

⁹ Conforme Lévy (1999, p. 17), o termo *ciberespaço* especifica não apenas 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. Quanto ao neologismo ‘cibercultura’, especifica o conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, atitudes, modos de pensamento e de valores que se desenvolvem juntamente com o crescimento do ciberespaço.

(Brapci), publicada pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (REGO; SOUZA; FREIRE, 2018).

Nesse sentido, a pesquisa contribui, de forma original, para a Ciência da Informação quando aborda a informação quanto ao reconhecimento de suas características que possibilitam a realização da *accountability* pelo cidadão comum (Lourenço, 2015), ou seja, na medida em que proporciona a oportunidade de uso a informação para uma análise crítica que leve a executar o seu julgamento quando for votar. Por fim, para o cidadão comum, aquele que não está ligado a Organizações Não Governamentais, sindicatos ou centros de pesquisa, a contribuição desse estudo se dá em termos de qualificação das informações e dados disponíveis nos portais, de tal forma que esse cidadão possa ser empoderado ao exercício do direito de ser informado de forma adequada.

Outro ponto de relevância a se considerar, é dado pelo contexto histórico de aplicação do estudo de transparência e *accountability* no contexto de pandemia, no qual a transparência das ações governamentais e da eficiência alocativa dos recursos financeiros são de extrema relevância como resposta a um problema global, consideramos que essas informações são primordiais para formar o julgamento dos cidadãos sobre as decisões tomadas pelos governos locais.

3 REGIME E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Vamos iniciar essa discussão com o conceito de Regime de Informação (*Ri*), pois é neste regime que se estabelecerá o contexto no qual as políticas de informação são planejadas e implementadas (FREIRE; REGO, 2016; REGO; FREIRE, 2018). O entendimento do conceito “Regime de Informação” foi trabalhado em um contexto 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

[...] contraponto a 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 é necessário que haja um cenário onde seja possível realizar estudos sobre políticas de informação, porém um cenário que consiga abranger as relações entre grupos sociais, artefatos científicos e tecnológicos e como se dão estes conflitos. Segundo o autor (1995, p. 2-3 *apud* MAGNANI; PINHEIRO, 2011, p. 601), o conceito de regime de informação é uma forma de estudo da política de informação, quando nos diz:

[...] de alguma forma, mesmo sem a ação direta do governo, poder e controle suficientes são exercidos sobre os constituintes dos sistemas de informação de onde redes mais ou menos discerníveis e mais ou menos bem definidas, não obstante, emergem e se estabilizam. E quando nós pensamos sobre os fluxos de informação girando ao nosso redor, sejam eles culturais, acadêmicos, financeiros, industriais, comerciais, institucionais, ou os seus muitos elementos híbridos, nós nos damos conta que eles possuem estruturas e formas

específicas. Vamos, portanto, chamar qualquer sistema ou rede mais ou menos estável na qual a informação flui através de determinados canais de produtores específicos, através de estruturas organizacionais específicas, para consumidores específicos ou usuários, de regime de informação. Radiodifusão, distribuição de filmes, publicações acadêmicas, bibliotecas, fluxos transfronteiras, e as infoestradas emergentes: todos eles são nós de redes de informação, ou elementos de um regime de informação específico. (FHOHMMAN apud MAGNANI; PINHEIRO, 2011, p. 601, Tradução nossa)

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 através de canais determináveis – de produtores específicos, via estruturas organizacionais específicas, para comunidades ou usuários específicos”. Encontramos, no autor (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) e Freire (2008; 2012; 2016) sob a perspectiva da Gestão e da Política da Informação em um ambiente caracterizado pelas TIC, onde gestão e a política da informação podem contribuir na 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 sociocomunicacionais 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 uma 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 estruturas 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 um 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) esclarece sobre o papel da política, em um 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 sócio-cultural e política. [...]. (GONZÁLEZ de GÓMEZ, 2012a, p.32)

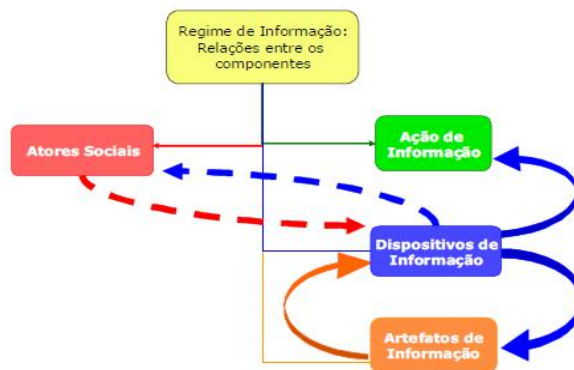
O conceito de regime de informação é utilizado, segundo González de Gómez (2012b), de diferentes formas para explicar a relação entre política, informação e poder. Tanto para Frohmann (1994 e 1995) quanto para González de Gómez (2012b), os regimes de informação são vistos como relações entre elementos sociais e discursivos em um determinado contexto.

O trajeto, enfatizado por Bezerra e Freire (2018), que González de Gómez (1999; 2002; 2003) faz para compreender os regimes de informação perpassa um conjunto de definições de elementos que compõem todos os processos relacionados à transferência de informações nos mais diversos espaços socioculturais. Seus elementos principais 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 produtos e serviços de informação utilizados ou produzidos pelos atores sociais;
- **Ações de informação**, as modalidades de ação executadas para articulação e relação entre os atores sociais; agem em conjunto com a finalidade de produzir os resultados idealizados por estes, podendo ser compreendidas em três modalidades: formativa, relacional e de mediação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2003).

Podemos observar, na Figura 2, a representação esquemática das relações entre os elementos do regime de informação, que podem ser consideradas dinâmicas tendo em vista que resultam da interrelação entre atores, práticas e recursos, sendo executáveis, dentro de um contexto específico, pelos atores sociais.

Figura 2 - Relação entre os Elementos Componentes 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, finalmente, (iv) as ações de informação são voltadas para o desenvolvimento do senso crítico do cidadão (*accountability*).

Por sua vez, Braman enriquece a discussão contribuindo com o conceito de “regime global emergente de políticas de informação”, onde o termo “global” seria derivado de sua aplicação nos acordos, normas e hábitos internacionais, além disso por contar com atores estatais e não estatais, e o “emergente” por estar ainda em elaboração e por ser sistêmico, logo dinâmico. Para Braman (2004, p. 29, tradução nossa), “[...] 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, tradução nossa), 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 e 2006), se diferencia de um sistema legal, conforme Rego e Freire (2019, p. 7), na medida em que este último 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, tradução nossa), 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”. Os regimes englobam:

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

Governança (as instituições formais e informais, regras, acordos, e práticas de atores estatais e não-estatais as deduções e comportamentos de que têm um efeito constitutivo na sociedade); e

Governamentalidade¹⁰ (o contexto cultural e social de quais modos de governança surgem e pelas quais elas são sustentadas). (KWINTER 1992, p. 59 apud BRAMAN, 2004, p.12. Tradução nossa)

As pesquisas de Braman (2004 e 2006) sobre política de informação fizeram uso de conceitos complexos, segundo González de Gómez (2019, p. 147), quando sua teoria do Estado informacional “[...] busca recursos nas teorias dos sistemas políticos autopoiéticos, advoga pela

¹⁰ Trata-se de um conceito de Michel Foucault, 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 numa dimensão de governo que nos toma como indivíduos da espécie humana e nos transforma de sujeitos a cidadãos governáveis, de acordo com Oliveira (2020).

atualidade de um pluralismo sociológico, quando sustenta uma premissa meta-teórica que acolhe mais de uma perspectiva e abordagem”.

É interessante observar o destaque dado por Braman às mudanças de expectativa com relação a informação, conforme Freire e Rego (2019, p. 6), quando nos diz:

(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.

As metatecnologias (tecnologias digitais de informação), segundo Rego e Freire (2019, p. 10), recebem destaque de Braman (2004) por incorporarem um novo parâmetro de mudanças, uma nova linguagem do poder, podendo reformular todas as outras linguagens, o que, para González de Gómez (2015, p. 327), torna-se 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".

Este regime, González de Gómez, conforme Freire e Rego (2016, p. 5) destaca a dinâmica que existe entre o 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:

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

A transparência é destacada por Braman como característica do regime global de política de informação, conforme nos dizem Magnani e Kerr 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, o quanto estão próximos, nessa abordagem, os conceitos de “política de informação” e “regime de informação”, sendo óbvio o interesse e a influência dessas temáticas para o campo da Ciência da Informação. Entender a política de

informação como dependente das TIC, conforme Braman (1995), coloca a regulação como fundamental para o controle da cultura, da política e da economia.

A teoria do regime destacou a autorreflexividade da política de informação, segundo Braman (2004 *apud* REGO; FREIRE, 2019, p. 6), nos 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.

Um outro conceito, nessa mesma perspectiva, foi apresentado por Braman (2011, p.3), enfatizando o papel do Estado na implementação das políticas de informação:

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, devido às 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, conforme Freire e Rego (2016). Estando em desenvolvimento, apresentamos algumas definições para nos localizar neste contexto de consolidação do conceito. De acordo com Jardim (2008, p. 6), adota-se a seguinte noção de políticas públicas de informação:

[...] conjuntos de premissas, decisões e ações – produzidas pelo estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

Este autor coloca em destaque, segundo Freire e Rego (2016, p. 50),

[...] 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.

Segundo Kerr Pinheiro (2012, p. 67), a política de informação seria “Aquele 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 possamos compreender os artefatos informacionais neste 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”.

As políticas de informação foram, para Kerr Pinheiro (2010), dispostas como mediadoras entre os cidadãos e o Estado, e para a autora são 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 haver negociação entre a sociedade e o Estado.

Estamos convencidos dos argumentos de Pinheiro (2012) quando nos adverte para o fato do Estado Informacional ser de conteúdo e inteligência, isto é, quando desponta no cenário de uma economia globalizada e desenvolvimento tecnológico informacional considerável. Este cenário gera a necessidade de mais cidadania, de uma forma que o governo está tendo dificuldade em atender e entender esta nova realidade. Esta demanda por cidadania é o resultado de um aumento no fluxo de informação e do direito à informação, estabelecido pelos direitos humanos, e este novo contexto social intervém diretamente na política nacional de informação, convergindo as leis, as políticas de informação e a economia para os indivíduos através da informação, influenciando diretamente no surgimento do movimento de transparência e de *accountability* no Brasil, conforme Rego e Freire (2019, p. 11).

As definições apresentadas são necessárias para entender as políticas de informação relacionadas aos portais de transparência. As definições mais amplas de política de informação não resolveram os obstáculos para o desenvolvimento da cidadania através da comunicação, segundo Freire e Rego (2016, p. 7), tais como deficiência em transparência. O desenvolvimento de micropolíticas de informação torna-se necessário para a maior efetivação da *accountability* pelo cidadão comum.

4 A QUESTÃO DA TRANSPARÊNCIA

Em 1766 a Suécia aprovou a primeira Lei de Liberdade de Informação, cujo título era: a liberdade de imprensa e o direito de acesso aos registros públicos¹¹, tal fato ocorreu treze anos antes da revolução francesa, chama atenção que o primeiro ato desta lei foi exatamente garantir a liberdade de imprensa, que se aproxima da ideia de acesso à informação governamental, 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), a qual, em seu artigo 19 afirma: “Todo o 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”¹².

A ideia subjacente é de que o direito ao acesso à informação complementa uma democracia representativa, nesse sentido, o acesso à informação funciona como um freio ao poder governamental esse o acesso permite que os cidadãos participem de um debate público genuíno. Como podemos perceber o direito ao acesso à informação, se apresenta como um meio de *accountability* e participação democrática.

O crescimento internacional do *freedom of information laws* foi um importante passo para o aumento da fiscalização do governo por parte dos cidadãos. Villanueva (2003) afirmou que o direito à informação vai além da liberdade de expressão e do acesso à informação, e é formado pelo: (i) o direito a de buscar informação e receber informação; (ii) o direito de informar; e (iii) o direito de ser informado.

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.

Rodrigues (2020) apresenta a evolução e o debate desenvolvido com o intuito de aumentar a rigidez conceitual e assim tornar as pesquisas mais próximas umas das outras. Não há unanimidade com relação aos conceitos utilizados nas publicações até agora, está longe de ser alcançada. Roberts (2006) enfatizou que em 2004 havia 59 países do mundo adotando leis de direito à informação, com isso, os cidadãos tiveram a possibilidade de efetivamente saberem o que seus governos estavam fazendo, à época o autor alertou que muitas dificuldades ainda eram impecílio para o crescimento ou consolidação deste movimento.

Bovens (2002, p. 327) fez 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 a informação, mas sim, vários direitos a informação com diferentes justificativas a partir da relação governo e cidadão, que podem distinguir-se nos seguintes grupos:

- i) Direito a 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;
- ii) Direitos de informação secundária: concedem 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
- iii) Direitos terciários de informação: que na verdade não oferecem 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, esse deve ser o foco para debate e aprimoramento do acesso à informação, mas do que nos referimos quando tratamos de transparência pública? Usaremos o conceito utilizado por Grimmekhuijsen 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, conforme Fenster (2006), são fáceis de serem expostas e aceitas, dentro de uma sociedade democrática, por exemplo: i) a de que um governo quanto mais democrático ele for, mais transparente ele o será e; 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) relata 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".

Os cidadãos cada vez mais exigem do governo informações sobre o seu funcionamento, e esse comportamento desencadeou outras demandas como por exemplo os governos começaram a exigir maior transparência de seus dependentes (Organizações Sem Sins Lucrativos), como também do setor privado.

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

Nesse sentido, os benefícios da LAI vão além da simples publicização das informações e dados do governo, como nos mostra a Figura 4, há vários benefícios potenciais como econômicos, sociais e de governança. Dias, Costa e Almeida (2018) enumeram tais benefícios:

- a) Torna possível ampliar o escrutínio por parte dos cidadãos e conseqüentemente potencialmente aumenta a sua confiança, além disso, proporciona a possibilidade de aumentar a rapidez de resposta do governo a suas necessidades;
- b) A participação do cidadão na vida pública e na formulação de políticas públicas tende a aumentar com o acesso à informação;
- c) É necessário haver a capacitação de agentes públicos para que possam garantir a participação dos cidadãos e suas necessidades.
- d) Através das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) os serviços públicos, se tornaram mais rápidos, menos burocráticos e mais baratos, facilitando que os cidadãos possam realizar suas reivindicações.
- e) Quando há a disponibilização de informação para os cidadãos, as empresas privadas podem utilizar essas informações para a criação de novos produtos.

A Figura 3 apresenta o ciclo de benefícios que a transparência pode proporcionar.

Figura 3 - Ciclo de Benefícios Proporcionados pela Transparência



Fonte: Rego, 2021.

Conforme Michener e Bersch (2013) e Rodrigues (2020) 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 do uso impreciso do termo e do desenvolvimento de políticas questionáveis em torno do assunto.

A obra *Identifying transparency* incorporou duas condições necessárias e conjuntamente suficientes para estabelecer a transparência, que são: i) visibilidade, o que torna o objeto visível, para tanto, a internet é fundamental, e ii) inferibilidade, que rege que o objeto possa ser inferido com algum grau de precisão. Tal que sinteticamente, significa posicionar o nível em que a informação é completa e facilmente localizada (visível), e até onde a informação pode ser usada para tirar conclusões precisas (inferível), e obviamente que tudo isso vai depender também de como a informação é mediada.

Os autores citados demonstram que os princípios de inferibilidade e visibilidade são melhor revelados no movimento de dados abertos que enfatizam os dados brutos, iniciativas internacionais como a *Open Government Partnership* e a *Extractive Industries Transparency Initiative*, que fornecem dados e ferramentas para análise, vem 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:

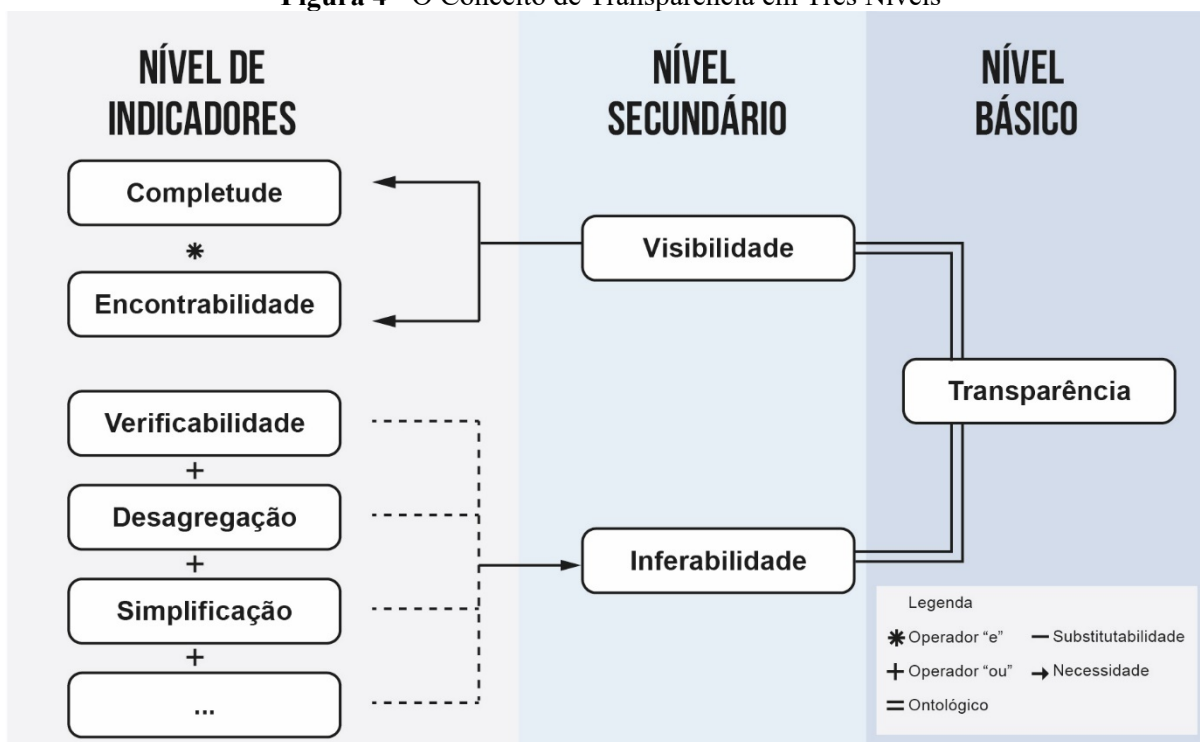
- i) a informação seja completa ou o mais próximo possível de serem completas, e
- ii) que a informação seja encontrada com relativa facilidade.

Além disso, é necessário também que a informação possua qualidade da Inferibilidade para que não haja a possibilidade de que a sua imprecisão dificulte realizar inferências verificáveis de tais informações e conseqüentemente, lancem dúvidas sobre a credibilidade do que foi tornado visível. Para que haja inferibilidade das informações são necessários os seguintes atributos:

- i) desagregação, quando os dados são brutos e na medida do possível, são elaborados o mais próximo da fonte, em sua forma mais primária;
- ii) verificabilidade, ocorre quando os dados verificados são informações que já foram examinadas por terceiros; e
- iii) simplificação, ocorre quando as informações são tornadas mais "compreensíveis" (deduzíveis), é claro que essa simplificação vai ser relativa a capacidades dos produtores de informação e o perfil dos consumidores em foco.

A Figura 4 ilustra essas condições, as quais conferem os níveis de transparência, anteriormente detalhados.

Figura 4 - O Conceito de Transparência em Três Níveis



Fonte: Adaptado de Rodrigues (2020).

Por sua vez, Hood e Heald (2006) observaram as direções nas quais a transparência pode tomar, ter consciência destas orientações é necessário para não tornar ambíguo o seu conceito, como também conhecer as possibilidades que existem, as direções estabelecidas são:

- i) Transparência em direção ascendente (vertical): quando o principal, monitora o agente;
- ii) Transparência em direção descendente (vertical): quando o agente monitora o principal;
- iii) Transparência para o exterior (horizontal): quando o agente observa o exterior da instituição; e
- iv) 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), identificaram tipos de transparência os quais estabelecem alguma condição com relação a disponibilização da informação, que são:

- i) Transparência de evento: os eventos são “pontos” específicos da política pública de fácil mensuração;
- ii) Transparência processual: são relacionadas às medidas tomadas no transcorrer da política, como os processos de modificação social que ocorre em longo prazo, são os mais difíceis de mensuração;
- iii) 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);
- iv) Transparência em retrospecto: a instituição disponibiliza a informação dentro de um prazo estabelecido para sistematizar a informação como também proteger a condução da política pública;
- v) Transparência nominal: trata-se apenas da divulgação de informação, sem se preocupar com a sua qualidade; e
- vi) Transparência efetiva: acontece quando a informação realmente é útil a análise pública.

Observando estas descrições sobre transparência chegamos a uma questão bastante intrigante aos pesquisadores da área que é: qual é a diferença entre transparência e *accountability*? Para Hood (2010, p. 989, grifo e tradução nossa), ele começa o seu artigo nos dizendo 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.

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

A transparência e a *accountability* são elementos da governança, então Hood (2010), nos apresenta como esses dois elementos se relacionam:

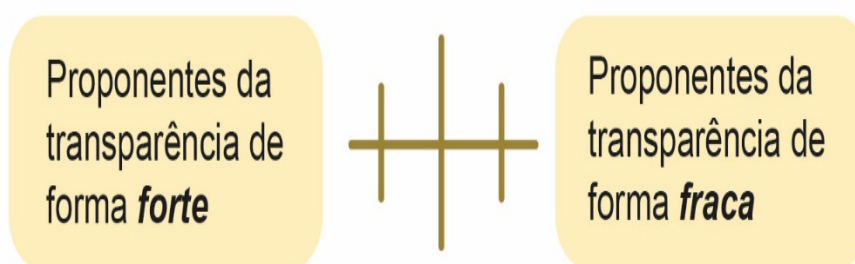
- i) Como gêmeos siameses, isto é, são dois conceitos tão próximos que não podem ser expressivamente distinguidos;
- ii) Como correspondentes, já que podem ser isolados, mas são complementares devido proporcionarem boa governança unicamente quando estão combinados; e
- iii) Como um casal desajeitado,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

Porém é preciso ver a transparência pública com alguns limites, já que é possível haver problemas com a total disponibilidades de informações do governo, como Fenster (2006) nos mostrou:

- i) A nação teria sua segurança e saúde ameaçadas já que os malfeitores (grupos extremistas e paramilitares), teriam informações privilegiadas e usariam essas informações contra a população;
- ii) A transferência de riqueza para Governos estrangeiros e / ou empresas concorrentes das nacionais através da obtenção de informações estratégicas;
- iii) Um tomador de decisão público pode se sentir persuadido a tomar uma decisão por pressão popular devido a divulgação de informações e não por uma questão de eficiência. Percebemos então que limitas a transparência pública possibilita uma democracia mais funcional.

Então temos a visão de que a transparência é importante para a democracia, porém vemos como algo ruim a total publicitação das informações como também a opacidade total das mesmas, logo temos dois extremos que precisam ser estabelecidos dentro de algum padrão, para isso Fenster (2006) estabeleceu a teoria da transparência. Esta teoria inclui as formas mais fortes (transparência irrestrita) e formas mais fracas de transparência (defendem a exigência de graus variados de divulgação de entidades governamentais), conforme a Figura 5.

Figura 5 - 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 este 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, de acordo com Fenster (2006, p. 914) são:

- i) O governo constitui um potencial "remetente" de suas informações, desde que lhe imponhamos os requisitos de divulgação adequados;
- ii) As informações do governo constituem uma mensagem necessária para democracia funcional, desde que seja divulgada; e
- iii) O público aguarda a divulgação de informações governamentais e agirá de maneira previsível e informada, desde que tenha acesso a informação do governo.

O modelo ignora as particularidades de seus componentes, como:

- i) A burocracia do governo moderno, muitas vezes incoerente: a crítica ao primeiro item começa pela visão de Max Weber (1978) apud Fenster (2006, p. 920) nos diz 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”;

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

- ii) A natureza escorregadia da "informação": esta crítica parte da ideia de que há dois erros, um seria a de que há mensagem fora das diretrizes estabelecidas pelas leis de divulgação do governo e de que a transmissão destas mensagens poderia ocorrer sem ruídos ou efeito. A teoria da transparência não leva em consideração os efeitos da transmissão e da distribuição da informação;
- iii) 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 hipótese fácil de defender.
- iv) As dificuldades do próprio processo de comunicação: este último item é criticado a partir do modelo que não considerar 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, essas adaptações podem gerar maior abertura ou evitá-la, isso 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.

A crítica a teoria da transparência é um estímulo ao desenvolvimento da própria teoria como também uma prova de que há uma massa crítica focada no assunto.

4 ACCOUNTABILITY OU PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS CIDADÃOS

Accountability traz consigo características da sua origem na contabilidade, já que essa ciência nos leva a duas práticas, que são: listar e/ou contar coisas como por exemplo: patrimônio e dívidas, e uma outra prática importante que é a de apresentar uma forma racional e clara esta 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 pré-estabelecidas dentro de um ambiente social de poder entre os atores envolvidos. Lembrando que os Sumérios na Mesopotâmia, em 3.000 AC, utilizavam fichas de argila para assim ir “registrando números de ovelhas e quantidades de grãos" (DIAMOND, 1999, p. 218, tradução nossa).

Na China durante a Dinastia Tang, período 618 a 907, segundo Lambale (2002), o imperador T'ai-tsung estabeleceu um grupo de funcionários acadêmicos que não apenas registravam as decisões do governo, mas o criticavam, até o imperador, essa instituição foi conhecido por: Censorial Imperial. Seus principais objetivos eram o de fiscalizar o governo e seus funcionários e expor o mau governo, as ineficiências burocráticas e a corrupção oficial.

Muito interessante é que já nessa 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* (tradução nossa: reportar) e tem origem na idade média quando foi citado inicialmente nos livros *Domesday*¹³ por William I em 1085, de acordo com Dubnick (2007). Foi observado em Bovens, Goodin, e Schillemans, (2014) que a *accountability* trata de uma relação entre dois atores, um primeiro que possui a obrigação de fornecer uma informação, 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 é realizada de forma aberta a todos os cidadãos. Segundo Scott (2000) esta prática está direcionada ao interesse público 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.

Os autores Willems e Van Dooren (2012, p. 1023), questionam o porquê dos governos estão sendo tão demandados a prestar contas, esta ação de prestar contas possui três funções:

- i) Função constitucional, onde os governos estão sob uma gama de regras para prevenir abuso de poder;
- ii) Função democrática, onde os cidadãos e/ou os 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. 1023)
- iii) Função desempenho, onde o governo responde por suas realizações, resultados.

Com o aumento da educação dos cidadãos e da disponibilidade de informação pela sociedade foi possível o surgimento de grupos de interesses bem 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 com essa ideia, Dunn e Legge (2001) nos dizem 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, conforme Steffek, (2010, p. 46) que nos diz que “*accountability* pública está se tornando um termo genérico”, no âmbito da governança pública, um conceito tipo guarda-chuva e que poucos autores:

[...] se referem 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, tradução nossa)

¹³ Trata-se um registro abrangente da extensão, valor, propriedade e obrigações de terras na Inglaterra, feito em 1085 por ordem de William I.

É essa relação específica que nos interessa, onde o cidadão através das eleições julga seus representantes em todos os níveis, dizendo de outra forma: delega aos cidadãos e/ou sociedade civil organizada a fazerem perguntas, avaliações e críticas a pessoas ou instituições públicas. Daí a importância de um ambiente democrático já que as eleições são o mais importante mecanismo de imposição da vontade popular e acarreta incentivos para que formuladores de políticas sejam questionados sobre suas condutas.

Outra questão importante está no que nos referimos quando falamos de esfera pública, segundo Hohendahl e Russian (1974), é que para Habermas essa esfera seria uma rede de informações onde a opinião pública é formada, essa rede seria formada por várias arenas discursivas sobrepostas e esse complexo de arenas formam a esfera pública das sociedades modernas. Vejamos como a importância do fluxo de informação para a formação dessa rede e em seguida para as arenas de discussão. Como pode ocorrer muitas arenas e estas podem ocorrer simultaneamente, estão 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, com isso surgem incoerências sobre o conceito, muitos autores a partir de suas experiências e de suas visões dos sistemas de governança contemporâneos tentam defini-la, mas sempre de forma adequada aos seus próprios trabalhos, conforme Dowdle (2006a e 2006b), conseqüentemente há uma confusão de conceitos e métodos e nenhuma perspectiva consegue absorver o todo. Logo, Mulgan (2003, p. 8) nos diz que a *accountability* “passou a ser um termo geral para qualquer mecanismo que torne instituições poderosas responsivas a seus públicos específicos”. Frequentemente é usado como um conceito normativo para avaliação dos atores públicos, de acordo com Bovens (2010).

Podemos segundo Bovens (2010, p. 948) dividir o conceito de *accountability* em dois ramos, visto os trabalhos publicados da área, há um conceito mais amplo em que “é vista como uma virtude pessoal ou organizacional”, isto é, “a *accountability* é usada como um conceito normativo, como um conjunto de padrões para o comportamento dos atores ou como um estado de coisas desejável. Percebe-se o quanto é difícil estabelecer uma métrica de quanto 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, visto isso observamos o quanto é difícil a sua conceituação.

Um outro conceito, mais restrito, onde a *accountability* é definida como uma relação ou mecanismo social, onde um ator tem que justificar e explicar sua conduta, porém isso se dá perante um fórum, este por sua vez, poderá aplicar sanções formais ou não ou por outro lado, poderá aplicar recompensas. Neste sentido, Bovens (2007b, p. 450), a definiu 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 conseqüências”. Podemos ver um resumo dessa discussão na Quadro 2. Para o autor, Bovens (2010), um fórum pode ser um indivíduo, uma organização, instituição ou mesmo a opinião pública. Podemos, com isso, perceber que são necessários três condições para que seja um mecanismo social, que são: 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 conseqüências aos atos do ator em foco.

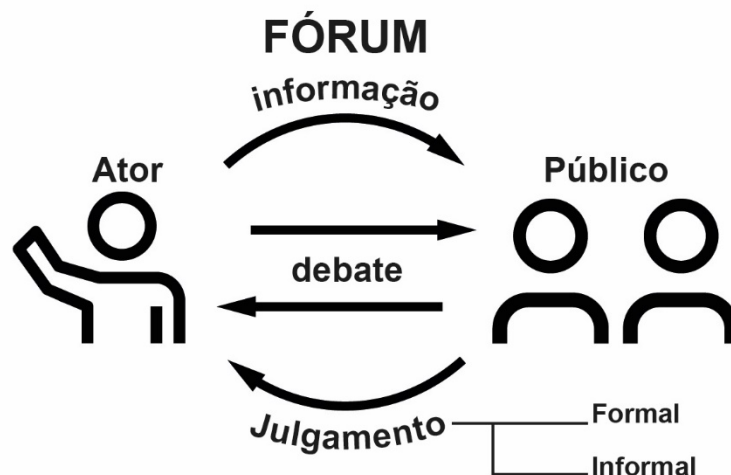
Quadro 1 - Dois Conceitos de *Accountability*

<i>ACCOUNTABILITY</i> COMO	VIRTUDE	MECANISMO
<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 6 esquematiza, conforme Willems e Van Dooren (2012), o processo interativo da *accountability*, para os autores os governos são demandados a prestar contas em diferentes fóruns para diferentes públicos para discutir sua conduta em diferentes aspectos. A cada situação de avaliação da conduta do agente público por diferentes fóruns gerará 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.

Figura 6 - 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. Consequência disso é que a nova gestão pública enfatiza o papel do cidadão, não só como cliente que é 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 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. A responsabilidade horizontal vincula um administrador como um ator na administração pública como um todo com os 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 são:

Accountability vertical que segundo Bovens et al. (2014) teve sua origem na teoria do agente principal¹⁴. Essa teoria parte uma hierarquia entre um superior que delega para o seu subordinado a obrigação de responder pelos seus atos. Há dois elementos importantes na administração pública para a teoria:

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

Podemos caracterizá-la, de acordo com Michels, A., e Meijer, A. (2008), como tendo:

- i) Comunicação assimétrica;
- ii) Atores subordinados;
- iii) Comportamento de comando;
- iv) Autonomia limitada.

Accountability horizontal: é mais complexa do que a teoria anterior devido o surgimento da gestão de desempenho, governança de rede, participação pública e ideias de aprendizagem organizacional conforme 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 e assim há um aumento da *accountability* devido a todos prestarem contas entre si.

Estas teorias de *accountability* horizontal e vertical teve como um de seus autores seminal O'Donnell (1994 e 1998), abordando destaca duas dimensões a responsabilização democrática:

- i) Vertical, estabelecida entre agentes não estatais e estatais, no pressuposto de que os cidadãos controlam os governos através das eleições e da garantia da soberania popular e do controle social, para o autor, este elemento democrático já se fazia presente e consolidado em muitas poliarquias;
- ii) Horizontal, que se efetiva através 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 julgamento do governo no que diz respeito a sua conduta e a sua prestação de contas, essa relação entre governo e cidadãos se dá através da transparência, fazendo assim com que o governo seja responsável pelos seus próprios atos perante os atores que estão fora da esfera burocrática, segundo Bovens et al. (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 *accountability*. Além disso se faz necessário uma oposição forte e representativa, também não é uma questão simples de um trabalho solitário de uma única agência, mas de uma rede complexa de agências. Segundo O'Donnell (1998, p.6, tradução nossa), nos diz que:

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

[...] 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 alcançá-las.

Accountability híbrida trata de um modelo que agrega características das formas vertical e horizontal, como citado em Reddick et al. (2020), porém é encontrado de diferentes maneiras e dosagens das características das formas anteriores. Para Willems e Van Dooren (2012), suas pesquisas apontam para a maior eficiência da forma híbrida sobre as outras formas, isso se dá em nível local dos EUA, por exemplo, onde há uma grande proximidade entre o prestador de serviços e o consumidor destes serviços. Não há um consenso sobre a teoria, mas casos específicos de estudos e observações sobre essa forma que poderá se consolidar com a continuidade das pesquisas.

Porém estes 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). Nestas condições a relação de *accountability* se torna mais difícil, segundo Bovens (2008), já que estabelecer as funções dos atores em um sistema dinâmico onde os mesmos atores podem assumir papéis diferentes em diferentes fóruns. Diante dos modelos apresentados é mais facilmente provável que a *accountability* horizontal e híbrida sejam as formas mais difíceis de serem estabelecidas por falta de um lastro de normas e procedimentos rígidos e maduros. Este é um desafio para quem vê na *accountability* um processo de aprimoramento social e democrático.

Enfatizamos a importância, para a democracia, da participação do cidadão através da *accountability* pública, isso se dá quando o cidadão e os seus eleitos que ao usarem instrumentos democráticos, como a transparência, fazem com que os atores governamentais respondam por suas ações, ver Quadro 2. 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 inicia-se no mais alto posto do governo executivo até o funcionário público de carreira onde é estabelecido gastos do dinheiro público, do cidadão, para fornecer licenças, subsídios, distribuir benefícios e etc.

Quadro 2 - Avaliação da *Accountability*: uma Perspectiva Democrática

Perspectiva democrática: *accountability* e controle popular

Ideia central

A *accountability* controla e legitima as ações do governo, vinculando-as efetivamente à "cadeia democrática de delegação".

Critério de avaliação central

O grau em que um arranjo ou regime de *accountability* permite que órgãos democraticamente legitimados monitorem e avaliem o comportamento do executivo e induzam os atores executivos a modificar esse comportamento de acordo com suas preferências.

Perguntas de avaliação concretas

- a. Os princípios legitimados democraticamente são informados sobre a conduta dos atores executivos e sobre as consequências sociais dessa conduta?
- b. Os debates entre o fórum de *accountability* e os atores enfocam se o comportamento destes últimos está de acordo com os padrões e preferências dos diretores legitimados democraticamente?
- c. O acordo de *accountability* fornece incentivos suficientemente significativos para que os atores executivos se comprometam com a agenda de seus princípios democraticamente legitimados?

Fonte: Adaptado de Bovens (2008)

Dito isso, fica claro que a *accountability* pública é fundamental para que a democracia seja uma realidade, devido a efetiva participação do cidadão e de seus representantes diante do governo, isso sendo possível através da disponibilidade de informações capazes de gerar um julgamento da conduta do governo. Nessa perspectiva de *accountability* percebe-se o quanto é importante a publicitação de informações, 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 por exemplo em Müller, Züge, Klein, Vieira e Pinto (2020), Silva et al. (2019), porém pouco se fala a respeito da *accountability* pública exercida pelo cidadão comum e não pelos tribunais de contas, ONGs ou por pesquisadores acadêmicos. Parte-se da ideia de que, conforme Harrison et al. (2012), a informação está disponibilizada, contudo isso não é garantia de que facilitará a ocorrência da *accountability* pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento das políticas públicas de informação no Brasil, desde a constituição de 1988, marcou uma nova fase, pontuada por avanços com relação ao acesso à informação e pelo aprimoramento das instituições públicas, tais como os poderes executivos municipais. A partir da Constituição de 1988 é fato que o aperfeiçoamento de nossas leis fez com que entrássemos em uma nova fase da publicidade das informações públicas, nesse sentido, podemos afirmar que foi superada a fase da opacidade das informações públicas e ingressamos na fase da transparência pública.

Através da consolidação da transparência pública no Brasil, houve o fortalecimento do papel do cidadão, contudo ainda estamos em estágio embrionário em termos de 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.

Desde a Lei de Acesso a Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011, os portais de transparência vêm ganhando um espaço importante na vida dos cidadãos, já que se tornaram uma das principais fontes de informação das instituições públicas nas três esferas. Diante disso se tornou importante verificar se estes portais estariam exercendo suas funções de modo adequado, uma vez que o portal não é auto explicativo. Logo, a questão delimitada para essa tese foi verificar: em que medida os portais de transparência das capitais brasileiras e distrito federal atendem as características que permitem a realização da *accountability*?

Para responder a esta questão foi necessário observarmos os objetivos específicos, que embasaram a resposta a questão colocada. O primeiro objetivo específico foi: 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 do Covid-19, realizado pela Transparência Internacional – Brasil (TIB) (2020a, 2020b, 2020c, 2020d).

Observando a evolução da transparência dos portais de transparência em foco, delimitado ao período de coleta de dados pela TIB, percebemos um desenvolvimento significativo ao compararmos a primeira coleta de dados realizada pela TIB, em maio/2020, para a última coleta, em agosto/2020, foi significativo observar que alguns portais como os de: João Pessoa; Goiânia; e do Distrito Federal, mantiveram sua qualidade desde o princípio. Porém a evolução dos aspectos de transparência dos portais das demais capitais também foram expressivas, uma vez que na primeira avaliação apenas duas capitais e o Distrito Federal obtiveram “ótimo”, enquanto na última avaliação essa categoria já incluiu dezenove municípios e o Distrito Federal. Outro indício interessante foi que na primeira avaliação houve um município classificado como “péssimo” e nove municípios classificados como “ruim”, uma realidade a qual, os portais se mostraram frágeis diante da transparência pública, porém 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”, o restante todos foram categorizados como “ótimo”.

Por meio desses resultados podemos dizer 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 acreditamos que os portais de transparência das capitais brasileiras sirvam de exemplo para os demais municípios brasileiros.

O segundo objetivo foi o de avaliar a *accountability* nos portais de transparência em foco, a partir dos dados que compõe 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 esses tenham condições de propiciar para o cidadão comum a execução da *accountability*.

A nossa avaliação foi realizada em dezembro de 2020, logo houve uma diferença de quatro meses entre a nossa 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 em dezembro eram pequenas e pouco significativas, com relação aos critérios postos por Lourenço (2015), então dividimos os portais em foco em dois grupos, quais sejam: o grupo formado pelos portais que possibilita haver *accountability*, isto é, que cumpriram 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 expostos.

O primeiro grupo foi formado pelos portais que possibilita haver *accountability*, é formado pelo: Distrito Federal; Belém; Porto Velho; Boa Vista; 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. Essa realidade dos portais possibilitarem *accountability* é um aprimoramento relevante para a nossa sociedade, trata-se de uma rota para a consolidação de uma sociedade mais democrática, onde os gestores públicos devem esclarecimento de suas ações aos cidadãos.

Apenas quatro portais de transparência compuseram o segundo grupo e pertenciam às capitais: Aracaju; Teresina; Maceió; e São Luís. Apesar do avanço que houve nos demais portais de transparência em foco, ainda há portais de transparência de capitais brasileiras que não possibilitam ao cidadão criar um senso crítico de sua sociedade. É preciso ressaltar que estamos falando dos portais de transparência dos principais municípios do Brasil, o que nos indica que o aprimoramento deve ser contínuo e ininterrupto.

Diante das considerações expostas nos objetivos específicos, para o atendimento do objetivo geral, estamos convencidos de que os portais de transparência das capitais brasileiras e Distrito Federal em sua maioria atendem às características que permitem a realização da *accountability*. Tal resultado se deve a 85,2% das unidades federativas terem como resultado positivo quanto à possibilidade de permitirem realizar *accountability* enquanto 14,8% não foram considerados aptos a permitir a *accountability*.

Essas considerações são importantes diante do atual contexto de pandemia do COVID-19, em que vivemos desde o ano de 2020, esta realidade internacional fez com que houvesse um aumento substancial no montante de recursos públicos destinados à sua prevenção e aos cuidados médico-hospitalares necessários à população. Diante disso a importância dos portais de transparência serem capazes de oferecer transparência e *accountability* cresceu ainda mais, é ímpar a necessidade de que os cidadãos possam ter consciência do que está acontecendo com a alocação e a quantidade de recursos.

Os portais das capitais brasileiras e do Distrito Federal, se destacam nesse cenário devido esses centros urbanos serem detentores de centros médicos de referência, por possuírem especialidades médicas, além de possuírem a maior população nos seus respectivos estados. Dito isso, percebemos a importância desta tese no sentido de alertar os cidadãos da possibilidade e dá importância da utilização das informações contempladas nos portais de transparência como meio de participação ativa na gestão pública municipal, já que o cidadão é impactado diretamente pelas decisões do executivo municipal. Nesse sentido, um portal de transparência que atende os 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 nos portais de transparência do Distrito Federal e das capitais brasileiras sob o aspecto da *accountability* é uma contribuição relevante na CI, no que se refere a análise das informações e dados dos portais de transparência, diante da escassez de trabalhos empíricos nessa área sobre esse tema.

A discussão, sob o foco da informação, sobre o regime de informação, Transparência pública e *accountability* pública, sendo esta última área de estudo, já consolidada em outras áreas do conhecimento, tais como: a ciência política; e administração pública entre outras. Também se apresentam como contribuições dessa tese, já que poderá fomentar outros trabalhos empíricos derivados dela, uma vez que essa área de estudo está em fase de consolidação na CI.

Esta tese apresenta como limitação a análise de um curto período. Ocorreram apenas quatro coletas de informação e dados (maio/2020 – 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* as nossas considerações poderiam desvelar novas nuances.

Tais limitações também se apresentam como oportunidades para estudos futuros, diante da metodologia da TIB, seria interessante pesquisas no sentido de relacionar a performance das capitais brasileiras com os seus respectivos estados, pesquisas com o objetivo de encontrar os fatores que explicam haver portais que possibilitam *accountability* e outros que não, e por fim, estudos que envolvam o cidadão e seu exercício ou não da *accountability*.

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. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/books/the-self-restraining-state-power-and-accountability-in-new-democracies/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

AUCOIN, P.; HEINTZMAN, R. The dialectics of accountability for performance in public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, n. 1, p. 45-55, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249689123_The_Dialectics_of_Accountability_for_Performance_in_Public_Management_Reform. Acesso em: 10 set. 2020.

BEZERRA, E. P., FREIRE, I. M. Ações de informação no laboratório de aplicações de vídeo digital da universidade federal da paraíba. **Pesq. Bras. em Ci. da Inf. e Bib.**, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 427-466, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/pscib/article/view/43534/21812>. Acesso em: 13 out. 2020.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Editora Campus, 1992.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, 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. Information Rights: Citizenship in the Information Society. **The Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 3, p. 317-341, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00155>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9760.00155>. Acesso: 25 set. 2020.

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

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T; Hart, P. Does accountability work? An assessment tool. **Public Administration**, v. 86, n. 1, p. 225–242, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227509338_Does_Public_Accountability_Work_An_Assessment_Tool. Acesso em: 05 out. 2020.

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

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

BRAMAN, S. Defining Information Policy. **Journal of Information Policy**, v. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281600906_Defining_information_policy. Acesso em: 22 set. 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. Acesso em: 15 jun. 2020.

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

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

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 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. Brasília, DF: Senado, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.724%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. Brasília: DF, Presidência da República, [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.. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.637, de 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/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. Brasília, DF: Presidência da República, [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.. Acesso em: 20 fev.2020.

BRASIL. nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.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. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 21 fev. 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. Brasília, DF: Senado, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 21 fev. 2020.

CAMPOS, F. F.; RODRIGUES, G. M. A construção da lei de acesso à informação no congresso nacional brasileiro: sistematização de sua tramitação legislativa. **Inf. Inf.**, 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.

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. Acesso em: 28 abr. 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.

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

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. **O que é e como funciona**. Brasília, 201-. 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%Aancia,%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20do%20Brasil..> Acesso em: 15 mar. 2020.

DELAIA, C. R. **Subsídios para uma política de gestão da informação na EMBRAPA solos – à luz do Regime de Informação**. 2008. 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.

DIVINO, S. N.; BEZERRA FILHO, J. E.; NOSSA, S. N. Motivações para a Transparência Orçamentária Municipal. **Revista Gestão & Conexões**, 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. p. 1-38, fev. 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.

FENSTER, M. The Opacity of Transparency. **91 Iowa Law Review** 885, 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. Disponível em:

<http://www.editora.ufrj.br/produto/177/governanca,-qualidade-da-democracia-e-politicas-publicas--teoria-e-analise>. Acesso em: 3 ago. 2020.

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

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

FREIRE. I. M.; REGO, H. O. Política de informação: um olhar sobre portais de transparência brasileiros. **Ci. Inf. Rev.**, 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. **Pesq. Bras. em Ci. da Inf. e Bib.**, 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: 01 out. 2015.

FROHMANN, B. Documentation redux: prolegomenon to (another) philosophy of information. **Morpheus - Revista Eletrônica em Ciências Humanas**, v. 9, n. 14, 2004. Disponível em: <https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/1683/Frohmann387407.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 4 maio 2016.

MANN, B. Talking information policy beyond information science: applying the actor network theory. *In*: H. A. O.; D. B. W. (org.). 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. 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: 03 dez. 2019.

GINZBURG, C. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história.** São Paulo: Cia. 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: Cia. das Letras, 2007.

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. 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. 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. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652002000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 21 abr. 2017.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Política e gestão da informação: novos rumos. **Ciência da Informação**, v. 28, n. 2, 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651999000200001. 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, p. 321-352, 2015.

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.; 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.

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.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; MEIJER, A. J. The effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: evidence from an online experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 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. Acesso em: 01 set. 2020.

HARRISON, T.M. *et al.* Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, v. 17, n. 2, p. 83–97, jul. 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281562311_Open_government_and_e-government_Democratic_challenges_from_a_public_value_perspective. Acesso em: 11 nov.2019.

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**, v. 33, n. 5, p. 989-1009, 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.

JARDIM, J. M. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, n. 1, v. 5, 2012. Disponível em: <https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/266/266>. Acesso em: 18 abr. 2017.

KERR PINHEIRO, M. M. 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&tlng=pt. Acesso em: 18 abr. 2017.

KERR PINHEIRO, M. M. Processo de transformação das políticas de informação no estado informacional. **Pesq. Bras. Ci.**, 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.

KWINTER, S.; BOCCIONI, U. Landscapes of change: bocconi’s Stati d’animo as a general theory of models. **Assemblage**, n. 19, p. 50-65, dez. 1992. Disponível em: <http://cast.b-ap.net/wp-content/uploads/sites/8/2011/09/Kwinter-LandscapesofChange.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**, 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: 01 set. 2020.

LAMBLE, S. Freedom of information, a finnish clergyman's gift to democracy. **Freedom of Information Review**, 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, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/74611/43513>. Acesso em: 27 jan. 2021.

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. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X15000660>. Acesso: 03 dez. 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: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abcib/article/view/34786>. Acesso em: 3 nov. 2020.

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

Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology* (Vol. 1). New York: Bedminster Press. 1968.

MCDONAGH, M. The right to information in international human rights law. **Human Rights Law Review**, v. 13, n. 1, p. 25-55, 2013. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30698.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

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

MICHELS, A.; MEIJER, A. Safeguarding public accountability in horizontal government. **Public Management Review**, v. 10, n. 2, p. 165-173, mar. 2008.

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**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Katherine-Bersch/publication/262390668_Identifying_Transparency/links/56390dc108aecf1d92a9bc9b/Identifying-Transparency.pdf. Acesso em: 22 jan. 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.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência: avaliando o acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Rev. Adm. 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. Acesso em: 6 dez. 2020.

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.

MULGAN, R. **Holding Power to Account: accountability in modern democracies**. Basingstoke: Palgrave, 2003.

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

O'DONNELL, G. A. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, 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. O conceito de governamentalidade em Michel Foucault. *Ítaca*, 2020, v. 0, n. 34, p. 48 - 72. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/Itaca/article/view/26395/18009>. Acesso em: 14 nov. 2019.

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: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/256/713>. Acesso em: 7 jan. 2021.

OLIVEIRA, T. C.; MARÇAL, R. R. Índice de transparência municipal: uma análise da relevância dos fatores sociodemográficos na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Governat - 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. Acesso em: 09 jan. 2021.

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

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, 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: CONPEDI/UNINOVE (org.). Direito e novas tecnologias: sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a efetividade do direito na contemporaneidade*. São Paulo: Universidade Nove de Julho – UNINOVE, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=bba64e6137c253f4>. Acesso em: 26 out. 2018.

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.

REDDICK, C. G.; DEMIR, T. PERLMAN, B. Horizontal, Vertical, and Hybrid: an empirical look at the forms of accountability, *Administration & Society*, v. 52, n. 9, p. 1410-1438, abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399720912553>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0095399720912553>. Acesso em: 09 out. 2020.

REGO, H. O. **Transparência e accountability em portais brasileiros**. 2021. Tese (Dout. Ci. da Inf.) — Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21446>. Acesso em 26 jul 2022.

REGO, H. O. Accountability: uma nova fronteira para a ciência da informação? 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? *Ci. Inf Rev.*, 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. 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.

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

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. **Blacked Out**: government secrecy in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ROBERTS, A. S. Structural Pluralism and the Right to Information. *University of Toronto Law Journal*, v. 51, n. 3, p. 243-271, jul. 2001. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1305423. Acesso: 15 ago. 2020.

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

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. 23 set. 2020.

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

STEFFEK, J. Public Accountability and the Public Sphere of International Governance. *Ethics & International Affairs*, v. 24, n. 1, p. 45-68, mar. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2010.00243.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-7093.2010.00243.x>. Acesso: 20 out. 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.

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, fev. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862021000100504&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 9 set. 2020.

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

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **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%20Brasileiras%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. **Ranking de Transparência no Combate à COVID-19**. 2020c.

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

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **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. **Conhecimento**. São Paulo, 2019.

Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/conhecimento>. Acesso em: 10 out. 2020.

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

WILLEMS, T.; VAN DOOREN, W. Coming to terms with accountability. **Public Management Review**, v. 14, n. 7, p. 1011-1036, 2012. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/254349345_Coming_to_Terms_with_Accountability. Acesso em: 20 out. 2020.