

Transparência nas Instituições Governamentais: Uma Revisão da Literatura

Transparency in Government Agencies: A Literature Review

Santos CS¹, Quelhas OLG², Lameira VJ

Abstract (English) This paper is a literature's review on the subject of Transparency in Government Institutions from a bibliometric survey portal Scopus, electronic sites of the Brazilian government and Brazilian legislation for evaluation and exploration of the theme in Brazilian and international scenario. From the analysis of the articles found in Scopus in the year 2011 using the keyword transparency, were found the following recurring themes: open government, e-government, government accountability and communication. The boundary theory was built on these themes, plus the relevant Brazilian legislation and found in their websites with a focus on international governmental institutions. Thus, it is possible to construct a theoretical framework that will guide the future researches.

Keywords: Government transparency, Open government, E-government, accountability, Government communication

Resumo (Português) Este artigo revê a literatura sobre o tema Transparência nas Instituições Governamentais a partir de uma pesquisa bibliométrica no portal Scopus, *sites* do governo brasileiro e legislação brasileira para avaliação e exploração do tema no cenário brasileiro e internacional. A partir da análise dos artigos encontrados no portal durante o ano de 2011 utilizando-se a palavra-chave transparency, foram verificados os temas mais recorrentes: open government, e-government, government communication e accountability. A delimitação teórica foi construída a partir desses temas, mais a legislação brasileira pertinente e o encontrado em *sites* com foco em instituições governamentais internacionais. Deste modo, foi possível construir um referencial teórico que norteará futuras pesquisas.

Keywords: Transparência governamental, Governo Aberto, Governo eletrônico, accountability, Comunicação governamental

¹ Carlos Soares dos Santos (✉)²Oswaldo L. G. Quelhas
LATEC – Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócio e Meio Ambiente. Universidade Federal Fluminense, Rua Passo da Pátria, 156 sala 329, Bloco E - São Domingos, Niterói, Brasil
e-mail: carlosbax@hotmail.com; Quelhas@latec.uff.br

1.1 Transparência Governamental

Muito se tem falado sobre os temas: Transparência, Sustentabilidade, Responsabilidade Social Empresarial, Qualidade nos negócios e nas organizações. Estudos acadêmicos são desenvolvidos na temática moderna, mas ao analisarmos as publicações mais recentes notamos a carência do tema Transparência nas instituições governamentais e, o quanto o governo, de uma forma geral, tem negligenciado a tendência global de ser transparente em seus atos e práticas, não obstante a obrigação legal de ser “transparente”. Este artigo procura trazer à tona a lacuna existente entre o discurso, a obrigação legal e os atos praticados ou sua ausência quase que total, no cenário atual brasileiro, a partir de uma visão internacional e ainda objetiva responder as perguntas “O que é transparência governamental? Quais são os exemplos práticos? e trazer elementos que esclareçam sobre o tema Transparência nas Instituições Governamentais, com a junção de temas tratados em separado pela literatura científica internacional, como *E-government*, *accountability*, *government communication* e *open government* em uma proposta de diretrizes para a Transparência nas Instituições Governamentais.

A Figura 02 ilustra a dinâmica da transparência governamental definida neste trabalho, com a sequência de ações para a organização de um governo transparente e a figura 03 ilustra o resultado das políticas públicas voltadas para a organização de um governo transparente.

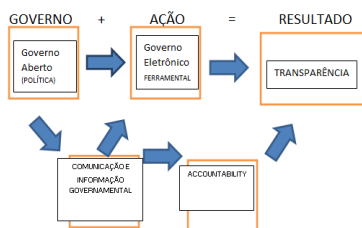


Fig. 02

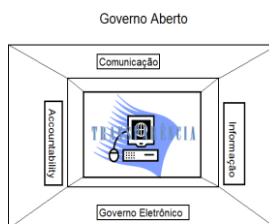


Fig. 03

1.2 Transparência na Literatura Científica

Merriam-Webster (2011) define Transparência como “um estado de ser transparente”. Enquanto a transparência na gestão de negócios e relações públicas tem um olhar para a abertura das gestões organizacionais, a transparência governamental tem o olhar para medidas estruturais que criam um ambiente que promova transparência nas ações de governo (Fairbanks, Plowman et al. 2007). Um público bem informado é fundamental para uma democracia saudável, assim, é importante entender o que as agências governamentais estão fazendo a fim de criar um público informado. Pereira (2002) argumenta que a Transparência se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental. Batista (2011), acrescenta que da compreensão do “homem comum” do que é acessado. Da mesma forma, os autores (Jing, Jin et al. 2010) conceituam o “homem normal” como aquele que não é gestor público e não tem experiências ou cargos públicos e sugere uma espécie de

guia ou índice (tradução da informação) para melhor compreensão das informações disponibilizadas.

De acordo com (Sharon and Natalie 2010) o governo Obama em 2009 planejou princípios de Governo aberto, neste artigo, chamado pela tradução em inglês “Open Government”, com três objetivos principais: colaboração, participação e transparência. (Hans and Luis 2011) enumera as iniciativas de Open Government, transparência, colaboração e participação cidadã. Segundo os autores, o acesso público às informações governamentais é uma estratégia para a obtenção de transparência. O primeiro objetivo é abrir uma “janela” para os *stakeholders* e cidadãos verificarem as ações do governo e responsabilizarem os governantes e órgãos públicos. O segundo objetivo é liberar dados do governo ao público para a geração de valores econômicos e sociais. Foram requeridas das agências governamentais americanas que suas missões, atividades e resultados fossem disponibilizados ao público através da internet para facilitar o diálogo público, solicitar retornos, perguntas e sugestões de melhorias no governo (Sharon and Natalie 2010). A expectativa, pública e política, de sucesso da informação baseada em *Open Government* é grande, mas ainda restam desafios, tais como: nos retornos de valores sociais e econômicos, políticas, os mecanismos de governança, os protocolos de gerenciamento de dados, dados e padrões de tecnologia, e uma variedade de habilidades e capacidades, tanto dentro como fora do governo, que são necessários para o sucesso da prática. Para muitos órgãos governamentais, providenciar informações ao público é uma responsabilidade extra que compete com suas atividades finalísticas (Sharon and Natalie 2010).

Taiwan, de acordo com a pesquisa de (Jing, Jin et al. 2010) uma das mais democráticas províncias da República da China, utiliza-se da grande rede de computadores mundiais, denominada internet e também de computadores para a divulgação de comunicação governamental. O resultado da pesquisa aponta para mais de 70% das agências públicas entrevistadas que fornecem informações chamadas de aplicações de informação pública livres, metade delas oferece recursos eletrônicos para acessibilidade de informações enquanto a outra metade oferece o correio eletrônico, e-mail. Nos estudos de (Welch, Hinnant et al. 2005) as conclusões são de ligação entre confiança, experiência em e-government e satisfação em e-government, pelos cidadãos, como segue: O uso do Web site do governo é positivamente associado com a satisfação do e-government e satisfação do web site; e que a satisfação do e-government é positivamente associada com a confiança no governo pelos cidadãos. E também enquanto os cidadãos estão geralmente satisfeitos com a provisão eletrônica de informação (transparência) há algumas insatisfações com as transações e interatividade dos sites. As estratégias/transações eletrônicas de governo, transparência e interatividade são fatores importantes que diretamente afetam a satisfação no governo eletrônico e diretamente afeta a confiança. Indivíduos que utilizam web sites do governo não são somente clientes, mas também cidadãos participativos. (Welch, Hinnant et al. 2005).

A comunicação geralmente faz a diferença entre o sucesso e o fracasso do governo (Fairbanks, Plowman et al. 2007). Gera desconfiança em muitos países, as propagandas e os “marketings políticos”, porque os cidadãos não têm muito acesso às informações governamentais. Encorajar a comunicação governamental, in-

formar e ser informado, pode ser visto como inerente a um governo democrático e seus gestores.

O conceito de informação pública, segundo Batista (2010, p.40) é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e ou iconográfica. Por se tratar de um bem público deve ser a informação acessível aos cidadãos, não somente através do meio físico, mas também através de uma linguagem acessível, inteligível e “traduzida” para o cidadão comum. Recursos tecnológicos, como a internet não garantem a transparência. A simples disponibilização da informação, não é sinônimo de clareza ou de informação publicizada, de acordo com Batista (2010). O acesso à informação não se consolida sem o acesso intelectual, constata Jardim (1999). Da mesma forma, (Welch, Hinnant et al. 2005) detecta que a gestão pública atual está focada na disseminação da informação, como colocar “coisas” na internet, e provisão de serviços via web. Mas, somente o fato de expor as informações não garante por si só o engajamento dos cidadãos na discussão, debate e processo de decisão.

Bovens, (2006) define o termo *accountability* como uma relação entre um ator e um fórum, no qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, e pode sofrer as consequências enquanto o fórum pode questionar e julgar. *Accountability* é um conceito chave, conceitua (Willems and Van Dooren 2011), para a compreensão da governança democrática, porque mantém o público informado e o governo exposto, aberto para questionamentos e posicionamentos. Uma relação de interação social envolvendo direitos do cidadão e obrigações dos gestores públicos e ainda, possui as características, externas – ela é dada para alguém externo verificar; interação e troca – o cidadão procura respostas, e indaga enquanto o governo responde e se defende por assim dizer; autoridade – quem tem autoridade moral é o cidadão, mas não é uma autoridade real ou formal (Willems and Van Dooren 2011). De fato, mecanismos de *accountability* são mecanismos de controle, mas o contrário não é verdadeiro, aponta (Busuioc 2009) que acrescenta, que este controle não é direto pois o principal delega poderes ao agente e assim renuncia o controle direto, interessando-se pelo pós-fato, aquilo que o agente já efetuou. São mecanismos operados através de procedimentos nos quais os atores devem explicar e justificar suas condutas a fóruns (Busuioc 2009). Por ser associado à imagem de transparência e confiabilidade, o conceito pode ter significado diferente para diferentes pessoas, também por conta de não se ter um significado correspondente nas línguas portuguesa, francesa, espanhola, alemã e holandesa, e não ter distinção semântica entre responsabilidade e *accountability*. Na academia americana e no discurso político o uso predominante é de um conceito normativo para padrão de avaliação de conduta dos atores públicos (Bovens, Schillemans et al. 2008). Na Inglaterra, Austrália e países europeus o conceito é tratado de forma mais limitada, como um mecanismo social. É visto como uma relação institucional, na qual o agente pode ser levado a um fórum para ser *account* (ser questionado, dar explicações, apresentar resultados...).

1.3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A revisão da literatura, baseada no portal Capes, base *Scopus*, encontrados em 2010 e 2011, não exclusivamente, sítios eletrônicos e legislação brasileira foi rea-

lizada como método de pesquisa para a construção da análise da transparência governamental. A metodologia empregada no presente artigo procura realizar uma síntese dos autores que mais publicaram no período da pesquisa e suas contribuições com os temas que contemplam o princípio da Transparência Governamental, com a elaboração do quadro 01 que correlaciona os temas em questão:

Transparência Governamental

CONCEITOS	DESCRIÇÃO	FONTE
<p style="text-align: center;">Governo Aberto</p> <p>“Liberação de dados do governo ao público para geração de valores econômicos e sociais, e responsabilização dos governantes e órgãos públicos.”</p>	<p>Consiste na formulação e implantação de governança que disponibilize dados do governo que possam ser utilizados pela sociedade em seu benefício e serem submetidos a controle.</p>	<p>Hans, J. S. and F. L.-R. Luis (2011).</p>
<p style="text-align: center;">Governo Eletrônico</p> <p>“Fornecimento de aplicativos de informações públicas livres; Tecnologias de informação e comunicação (TIC’s)”</p>	<p>Consiste na disponibilização de softwares, como: IRPF², emissão de certidões “on-line”, links do tipo “Transparência Pública” etc.</p>	<p>Jing, S., L. Jin, et al. (2010).</p>
<p style="text-align: center;">Comunicação Governamental</p> <p>“Informação é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora ou iconográfica.”</p> <p>“O acesso à informação não se consolida sem o acesso intelectual a mesma...”</p> <p>“... E não garante o engajamento dos cidadãos na discussão, debate e processo de decisão.”</p>	<p>Todos têm o direito à informação em suas formas variadas.</p> <p>A informação precisa ser compreendida pelos cidadãos, do contrário, não é percebida.</p> <p>O cidadão opta por discutir, debater ou se engajar nas políticas públicas.</p>	<p>BATISTA, Carmem Lúcia. (2011).</p> <p>JARDIM, J.M. (1999)</p> <p>Welch, E. W., C. C. Hinnant, et al. (2005).</p>
<p style="text-align: center;">Accountability</p> <p>“Relação clara entre os cidadãos e os políticos.”</p> <p>“Prestação de contas do governo de suas atividades e forma de governar.”</p> <p>“Manter o público informado e o governo exposto, aberto para questionamentos e posicionamentos.”</p>	<p>Consiste na compreensão do diálogo.</p> <p>O governo presta contas e é passível de sofrer as conseqüências de seus atos.</p> <p>O cidadão percebe se o governo está adotando as políticas públicas que mais se adequem as suas necessidades.</p>	<p>Willems, T. and W. Van Dooren (2011).</p> <p>Bovens, M., T. Schillemans, et al. (2008).</p> <p>Willems, T. and W. Van Dooren (2011).</p>

Quadro 01 – Diretrizes para a promoção da Transparência governamental

1.4 Casos Práticos nas Instituições Governamentais

Na literatura científica foram identificadas as seguintes iniciativas:

1. *No Brasil* - Na pesquisa de Cruz, C. F., A. C. S. Ferreira, et al. (2010), verifica-se a informação pública disponibilizada nos portais de governo como forma de

² Imposto de Renda Pessoa Física – (Brasil)

promoção da transparência dos atos públicos. O estudo foi realizado nos portais eletrônicos dos Municípios brasileiros no período de setembro a dezembro de 2009. Trata sobre a Transparência da Gestão Pública nos Municípios, e apresenta os seguintes resultados: “Os melhores indicadores socioeconômicos tendem a implicar um maior nível de Transparência por parte dos Municípios”; “A média dos municípios foi inferior a 50% do índice de transparência utilizado pela pesquisa”; e “O nível de transparência de informações da gestão pública municipal foi incompatível com o seu desenvolvimento socioeconômico”.

2. *Nos EUA* - No governo Obama, conforme pesquisa de Sharon, S. D. and H. Natalie (2010) a iniciativa “Data.gov” oferece acesso ao público, fontes de informação que são distribuídas entre diferentes organizações governamentais, locações ou custodiantes. “Data.gov” oferece acesso eletrônico às finanças governamentais, performance do governo e decisões. Mas, de acordo com as autoras, poucas ferramentas, que são utilizadas pelo “website”, são ou foram criadas tendo em foco o cidadão em geral, porque cada informação possui uma tecnologia própria, linguagem específica e modelos diversos, carecendo de uma padronização. O governo utiliza os dados na verificação de adequação às leis e os impostos gerados. Os resultados obtidos na pesquisa foram: 1- “A corrente ênfase na abertura de informação governamental dos EUA para o público mais a capacidade de ferramental tecnológico envolvido para este fim, oferece muitas oportunidades em satisfazer o objetivo de criação de valor ou aumentar a transparência governamental”. 2- O estudo de caso revela a complexidade das iniciativas de promoção da transparência, em se ter uma visão compreensiva de uma simples fonte de dados; e 3- “Políticas, mecanismos de governança, protocolo de gerenciamento de dados, dados e padrões de tecnologia, e uma variedade de habilidades e capacidades ambas dentro e fora do governo são necessários se essas iniciativas baseadas na informação são para o sucesso na criação de valores sociais e econômicos além do próprio governo.

3. *Em Taiwan* - A pesquisa de Jing, S., L. Jin, et al. (2010) realizada em Taiwan no ano de 2009 entrevistou 137 chefes de instituições públicas do governo central e local de Taiwan. O objetivo era investigar como as instituições públicas colocavam em prática eletronicamente a transparência em seus “websites”. O resultado é que mais de 70% delas disponibilizaram áreas com propósitos de divulgação de informação; metade das instituições fornecem aplicativos para recebimento de respostas ou retorno dos usuários de forma eletrônica e a outra ainda permanece com o correio eletrônico como forma de interação. O maior desafio, segundo as autoras, é a falta de integração entre as agências e a falta de unidade nas informações e colaboração. As instituições tratam da disponibilização das informações tal qual elas utilizam, sem tratamento das informações de modo que elas possam ficar claras para os usuários e também não há responsáveis pelas avaliações.

4. *Na América Latina* - Na pesquisa de Ricardo, Manuella et al. (2009) os autores selecionaram quatro tipos de “novas” ferramentas *on-line* na América Latina contra a corrupção, controle social e promoção da transparência. No México, na cidade de Guadalajara, foi desenvolvido um formulário eletrônico chamado “Denuncie la corrupción”. O envio da denúncia pode ser anônimo, mas não há nenhum tipo de protocolo ou resposta do acompanhamento da denúncia ou da sua conclusão.

Há também o “Denuncia Corrupción” dirigido pelas autoridades municipais, e também há a possibilidade de envio de dados complementares que podem ser associados à denúncia feita anteriormente. Em Guayaquil, Equador, existe o “Denuncia em línea” também um formulário sem possibilidades de acompanhamento, sem transparência. E, por último, Cartago, Costa Rica que também possui seu mecanismo contra a corrupção, “Investigación y Análisis” em um link dentro do site municipal, mas também não promove disponibilidades para envio de informações adicionais, a não ser através de e-mails, cartas, telefonemas ou mensagens via celulares.

5. *Na Grécia* - Segundo o estudo de Prokopios, D., G. Stefanos, et al. (2010), o setor público grego entrou na “era do governo eletrônico” com o propósito de melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos. Principalmente através do portal central chamado “Ermis”³ disponibilizado para todos os serviços eletrônicos do setor público com as principais características: Registro uniforme e procedimentos de autenticação providenciados pelo portal; Classificação dos serviços eletrônicos em níveis de segurança, que são disponibilizados pelo tipo de acesso e finalidade; e Identificação por setor.

1.5 CONCLUSÕES

A pesquisa aponta para uma resposta mais provável sobre a transparência governamental, que é a junção das práticas adotadas pelas instituições, autores e gestores. Também é possível observar que há uma grande confusão na definição dos termos e nas nomenclaturas dos mesmos. Ao se referir à prestação de contas, o conceito muitas vezes é tratado como accountability, transparência e governo eletrônico. O conjunto do estudo apresenta evidências que o Governo aberto é aquele que possui em sua estrutura de governo, instituições e cultura, uma pré-disposição a ser transparente. Disponibilizar informações para o cumprimento de legalidades por si só não pode ser conceituado como governo aberto. O governo eletrônico simplesmente pelo fato de interagir com o cidadão, ou *stakeholder*, não garante que haverá transparência nas ações institucionais e que o principal obterá resultados os quais serão relevantes em suas atividades. A informação precisa e disponibilizada de forma clara e com uma linguagem acessível ao cidadão “comum” torna o governo mais confiável e o cidadão mais participativo, enquanto o contrário faz com que o cidadão se afaste e diminua sua confiança no governo como um todo. Os exemplos encontrados na literatura científica que tratam sobre a aplicação da transparência nos órgãos governamentais são escassos e atendem em parte o conceito de transparência. Ora disponibilizam informações que nem sempre são relevantes para ambas as partes, ora servem de prestação de contas com fins legais somente, com linguagem ininteligível e termos técnicos desconhecidos pela maioria dos cidadãos. Não há nos exemplos citados padronização técnica entre as instituições para que ocorra uma maior familiaridade do *stakeholder* com os conteúdos de interesse e nem uma interface para que a comunicação se estabeleça, utilizando o potencial em favor do todo.

³ Portal da Administração Pública Grega: <http://www.ermis.gov.gr>

1.6 BIBLIOGRAFIA

- BATISTA, Carmem Lúcia.(2011) As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. *TRANSINFORMAÇÃO*, Brasília, DF, 22.3, 23 05. Disponível em: <<http://revistas.puc-campinas.edu.br/transinfo/viewarticle.php?id=387>>. Acesso em: 14 11 2011.
- Bovens, M., T. Chileans, et al. (2008). "Does public accountability work? An assessment tool." *Public Administration* 86(1): 225-242.
- Busuioc, M. (2009). "Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies." *European Law Journal* 15(5): 599-615.
- Cruz, C. F. ; Ferreira, A. C. S. ; Silva, L. M. ; Macedo, M. A. S. . Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. In: *IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD (EnAPG)*, 2010, Vitória/ES. Anais do IV EnAPG. Rio de Janeiro : ANPAD, 2010
- Dennis, L. and W. Susan Copeland (2011). What is open government?: one year after the directive. *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*. College Park, Maryland, ACM.
- Fairbanks, J., K. D. Plowman, et al. (2007). "Transparency in government communication." *Journal of Public Affairs* 7(1): 23-37.
- Hans, J. S. and F. L.-R. Luis (2011). *Uncovering Dynamics of Open Government, Transparency, Participation, and Collaboration*. *Proceedings of the 2011 44th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE Computer Society.
- JARDIM, J.M. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: *MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS*, Rio de Janeiro, 1999b. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ Mesa/o_acesso_informao_arquivistica_no_brasil.pdf>. Acesso em: 15 11 2011.
- Jing, S., L. Jin, et al. (2010). *Transparency in e-governance*. *Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. Beijing, China, ACM.
- Merriam-Webster Online. 2011. Definição de Transparency. Acesso em: 15 11 2011 do sítio <http://www.merriam-webster.com/dictionary/transparency>
- MÉXICO. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Los criterios y resoluciones del IFAI. 2008. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudio/&a=Criterios%20y%20resoluciones%20del%20IFAI.pdf>. Acesso: 14 novembro 2011.
- Pereira, J. M. (2002). *Reforma do Estado e transparência : estratégias de controle da corrupção no Brasil*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal: 22.
- Prokopios, D., G. Stefanos, et al. *Transforming the Greek e-government environment towards the e-Gov 2.0 era*. *Proceedings of the First international conference on Electronic government and the information systems perspective*. Bilbao, Spain, Springer-Verlag.
- Ricardo, M., M. R. Manuella, et al. (2009) *Using internet to promote the transparency and fight corruption: Latin American transparency portals*. *Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. Beijing, China, ACM
- Sharon, S. D. and H. Natalie (2010). *Information strategies for open government: challenges and prospects for deriving public value from government transparency*. *Proceedings of the 9th IFIP WG 8.5 international conference on Electronic government*. Lausanne, Switzerland, Springer-Verlag.
- Welch, E. W., C. C. Hinnant, et al. (2005). "Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government." *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3): 371-391.
- Willems, T. and W. Van Dooren (2011). "Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox." *International Review of Administrative Sciences* 77(3): 505-530.