



**Caroline Bastos Faria Pecoraro**

**Comunicação e Transparência:**

O Facebook das prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Comunicação Social.

Orientador: Prof. Arthur Cezar de Araujo Ituassu Filho

Co-orientadora: Maria Paula Almada

Rio de Janeiro

Outubro de 2018



**CAROLINE BASTOS FARIA PECORARO**

**Comunicação e Transparência:  
O Facebook das prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Comunicação Social. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Arthur Cezar de Araujo Ituassu Filho**

Orientador

Departamento de Comunicação Social – PUC-Rio

Profa. Maria Paula Almada

Co-orientadora

UFBA

**Profa. Tatiana Oliveira Siciliano**

Departamento de Comunicação Social – PUC-Rio

**Profa. Paula Karini Dias Ferreira Amorim**

IFTO

Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação CCS

Rio de Janeiro, 31 de Outubro de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Caroline Bastos Faria Pecoraro**

Graduou-se em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 2016.

#### Ficha Catalográfica

Pecoraro, Caroline Bastos Faria

Comunicação e transparência : o Facebook das prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo / Caroline Bastos Faria Pecoraro ; orientador: Arthur Cezar de Araujo Ituassu Filho ; co-orientadora: Maria Paula Almada. – 2018.

91 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Comunicação Social, 2018.

Inclui bibliografia

1. Comunicação Social – Teses. 2. Transparência pública. 3. Comunicação pública. 4. Transparência digital. 5. Democracia digital. 6. Facebook. I. Ituassu, Arthur. II. Almada, Maria Paula. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Comunicação Social. IV. Título.

CDD:302.23

Aos meus pais, Wander e Patricia,  
Pelo apoio e incentivo.

## Agradecimentos

A Deus, Senhor da minha vida, que me deu a força necessária para chegar até aqui; e a Nossa Senhora, que caminha ao meu lado. Sem a minha fé, nada disso faria sentido.

Aos meus pais, Wander e Patricia, a quem dedico esta pesquisa. Pai, obrigada por me apoiar e me incentivar desde o início de minha graduação e por ter me dado a oportunidade de trilhar este caminho. Mãe, gratidão por me inspirar, desde pequena, por meio de sua linda e competente trajetória acadêmica.

Ao professor Arthur Ituassu, meu orientador desde a Iniciação Científica no início da faculdade, por me conduzir neste trabalho, mas, principalmente, por me aconselhar há anos em todos os aspectos de minha carreira. Obrigada, Arthur, por tanto aprendizado.

A minha co-orientadora, Maria Paula Almada. Foi por meio de uma de suas pesquisas que descobri que estudaria Transparência Pública. Obrigada.

Ao Comp, por todas as contribuições. De forma especial, agradeço a Letícia, por me acolher desde o início e por me ensinar muito do que sei hoje sobre pesquisa. A Vivian, por todo o carinho e ajuda de sempre. A Inês, por tantos conselhos profissionais e de vida. Ao Raul, pelo auxílio na parte empírica deste trabalho.

Por fim, agradeço a CAPES: o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES). A todos, muito obrigada.

## Resumo

Bastos Faria Pecoraro, Caroline; Cezar de Araujo Ituassu Filho, Arthur. **Comunicação e Transparência:** o Facebook das prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo. Rio de Janeiro, 2018. 91p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta é uma pesquisa no campo da Comunicação no subcampo dos estudos de Internet e Transparência e tem como objetivo analisar se a comunicação via Facebook das prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro ao longo do ano de 2017 abordou temas com potencial de levar à promoção de transparência pública. Este estudo adota uma metodologia qualitativa a partir do estabelecimento de categorias de análise do conteúdo das postagens. Ao fim, esta pesquisa verificou prevalência de conteúdo que tem o potencial de levar à promoção de transparência nas duas prefeituras. Em comum, as páginas do Facebook das duas prefeituras apresentaram um baixo investimento em postagens de Agenda, Conteúdo Fiscal e Responsividade e uma ênfase em Ações Governamentais e Serviços Públicos-sociais. Este trabalho também pretendeu contribuir para a lacuna de estudos a respeito da relação entre Comunicação Pública e Transparência e sobre o potencial de promoção de transparência pública para além de exigências legais.

## Palavras-chave

Transparência Pública; Comunicação Pública; Transparência Digital; Democracia Digital; Facebook.

## Abstract

Bastos Faria Pecoraro, Caroline. Cezar de Araujo Ituassu Filho, Arthur (Advisor). **Communication and Transparency**: the Facebook of Rio de Janeiro and São Paulo's City Hall. Rio de Janeiro, 2018. 91p. Dis-sertação de Mestrado – Departamento de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This is a research in the field of Communication in the subfield of studies of Internet and Transparency and aims to analyze if the communication via Facebook of prefectures of São Paulo and Rio de Janeiro during the year 2017 addressed topics with potential to lead to the promotion of transparency. This study adopts a qualitative methodology based on the establishment of content categories of the posts. Finally, this research verified the prevalence of content that has the potential to lead to the promotion of transparency in both prefectures. In common, the Facebook pages of the two prefectures presented a low investment in postings of Agenda, Fiscal Content and Responsiveness and an emphasis on Government Actions and Public-Social Services. This paper also sought to contribute to the study gap regarding the relationship between Public Communication and Transparency and the potential of promoting public transparency beyond legal requirements.

## Keywords

Public Transparency; Public Communication; Digital Transparency; Digital Democracy; Facebook.

## Sumário

1.	Introdução.....	12
2.	Democracia Digital, Transparência e Comunicação Pública.....	16
2.1	Democracia Digital .....	16
2.1.1	Desafios e tendências em Democracia Digital.....	21
2.2	Transparência Pública .....	26
2.2.1	Transparência Governamental .....	33
2.2.2	Transparência Fiscal .....	39
2.3	eTransparência: um tema de democracia digital .....	44
2.4	As críticas sobre a transparência .....	51
2.5	A Comunicação Pública e suas vertentes.....	56
	2.5.1 A interface digital, a Transparência e a Comunicação Pública.....	60
3.	Metodologia e Resultados.....	67
4.	Conclusão.....	83
5.	Referências bibliográficas.....	86



## Lista de figuras

Figura 1 – exemplo de postagem classificada como Ações Governamentais.....	69
Figura 2 – exemplo de postagem classificada como Serviços Público-sociais.....	70
Figura 3 – exemplo de postagem classificada como Agenda.....	71
Figura 4 – exemplo de postagem classificada como Convite ao engajamento público.....	72
Figura 5 – exemplo de postagem classificada como Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos.....	73
Figura 6 – exemplo de postagem classificada como Conteúdo Fiscal.....	74
Figura 7 – exemplo de postagem classificada como Informação e educação para a cidadania.....	75
Figura 8 – exemplo de postagem classificada como Responsividade.....	76
Figura 9 – exemplo de postagem classificada como N.D.A.....	77

## Lista de tabelas

Tabela 1 – número e percentual de postagens da prefeitura de São Paulo por categoria.....78

Tabela 2: número e percentual de postagens da prefeitura do Rio de Janeiro por categoria.....79

Tabela 3: percentual de postagens de potencial de promoção de transparência da prefeitura de São Paulo por categoria.....80

Tabela 4: percentual de postagens de potencial de promoção de transparência da prefeitura do Rio de Janeiro por categoria.....81

*“Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não  
existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos  
a visibilidade ou a transparência do poder.”*  
Norberto Bobbio

## 1. Introdução

Esta é uma pesquisa no campo da Comunicação no subcampo dos estudos de Internet e Transparência que tem como objetivo analisar se a comunicação via Facebook das prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro – as duas cidades mais populosas do Brasil – ao longo do ano de 2017 abordou temas com potencial de levar à promoção de transparência pública. Para isso, foi utilizada uma metodologia qualitativa de análise de conteúdo por meio de categorias desenvolvidas a partir da literatura sobre o tema.

O trabalho visa contribuir para se preencher duas lacunas de estudos dentro do campo analisado. A primeira delas diz respeito aos trabalhos sobre a relação entre Comunicação Pública e Transparência. Sabe-se que a transparência e o acesso à informação são considerados vitais para as democracias, para que governos sejam mais abertos e vistos pelos cidadãos, e para que, munidos de mais controle da gestão do que é público, possam tomar melhores decisões políticas (AMORIM; ALMADA, 2014; ALMADA, 2017).

Nesse sentido, esta pesquisa questiona se a comunicação via Facebook das prefeituras do Rio e de São Paulo se configura como um canal de visibilidade governamental, isto é, se permite mais acesso informacional sobre o que é de interesse público e mais abertura do governo sobre medidas e decisões governamentais.

Outra lacuna trata do potencial de se levar à promoção de transparência pública para além de normas legais e de toda a normatividade que prevalece nos estudos da área. Ou seja, a pesquisa se debruça no potencial de promoção de transparência como um valor democrático na comunidade política para além da normatização e dos aspectos exigidos pelas leis que versam sobre ela – Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), Lei Complementar nº. 131/2009, conhecida como Lei da Transparência e que consiste em um adendo à LRF, e Lei de Acesso à Informação (2011).

A partir da definição do tema, a pesquisa se debruçou na literatura especializada a respeito dos grandes campos tratados: democracia digital e transparência pública para se compreender a transparência digital –

eTransparência; e a comunicação pública, suas ramificações – política, governamental, da sociedade civil, organizacional e científica (BRANDÃO, 2009) – e sua relação com o digital (SILVA, 2009).

A interface entre democracia e ambiente digital – que se constitui no conceito de democracia digital – se faz necessária pela compreensão do potencial das tecnologias de comunicação e informação (TICs) para o fortalecimento da democracia e da cidadania. O encurtamento de distâncias entre cidadão e Estado e o surgimento de novas formas de participação social e de acesso informacional via digital trouxeram também um novo ambiente para efetivação da comunicação (SILVA, 2009). Visando ser pública, essa comunicação tem no interesse público seu aspecto constituidor, moldada para servir à sociedade e não à perspectiva de governos (MATOS, 2013). Estes, nesse contexto, têm a responsabilidade de circular temas de interesse do cidadão, que sejam capazes de acionar o debate, a participação e a opinião pública (LUZ, 2017). Por meio da circulação desses temas e de sua promoção em ações, sistemas e debates, esse tipo de comunicação se torna um dos indicadores da qualidade das democracias, pois pode ser instância de defesa e resistência democráticas (WEBER, 2017).

Um dos aspectos definidores da teoria da democracia – um governo democrático é um governo do poder público publicizado (BOBBIO, 1984) –, a transparência pública visa dar luz a informações de interesse de todos, que sejam relevantes sob a perspectiva dos valores democráticos, permitindo que atores externos ao governo monitorem e fiscalizem seu desempenho e funcionamento internos (GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014). É um requisito democrático que passa pelo fomento do controle cognitivo cidadão sobre as práticas de seu governante pelo direito de saber – *right to know* – e, portanto, de ter acesso a informações governamentais. Pela acessibilidade, disponibilidade e publicidade de ações e informações de governos, a sociedade pode dispor do que considera útil para que tire suas próprias conclusões (MARGETTS, 2011; AMORIM; GOMES, 2013).

Objetos ou atividades não são transparentes por si mesmos, mas tornam-se legíveis através da mediação, isto é, por meio de ferramentas e canais de comunicação online que dão aos representantes um local público para compartilharem as atividades cotidianas de seus governos e para que possam

manter a transparência (CHI; YANG, 2010; HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015).

Sendo assim, esta pesquisa entende que as ferramentas e canais de comunicação online, isto é, a comunicação digital do Estado – que visa o interesse de todos, é destinada à sociedade civil e é importante indicador de defesa e qualidade da democracia – se torna ambiente com potencial de levar à promoção da transparência pública.

Com a literatura revisada, foram revistos também metodologias, temas e aspectos tidos como relevantes em muitas das referências utilizadas nesta pesquisa para que servissem como base no desenvolvimento das categorias de análise. Entre eles, o acesso à informação, participação, acessibilidade, disponibilidade e proporção informacional, capacidade de ação cidadã, a necessidade da transparência dos processos de tomada de decisão, com os gastos públicos, com a agenda do governante, com o conteúdo disponível e com os resultados ou efeitos das políticas implantadas (KOPITS E CRAIG, 1998; KIM ET AL., 2005; SILVA, 2009; BANNISTER; CONNOLLY, 2011; AMORIM, 2012; FUNG, 2013; AMORIM; ALMADA, 2014; GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014; ALMADA, 2017; MESQUITA, 2017).

A partir deste levantamento, foram estabelecidas nove categorias cujos temas não necessariamente levam à promoção de transparência, mas apresentam potencial de contribuir para essa promoção. Por isso, é importante frisar que esta pesquisa se debruça sobre o potencial de as postagens levarem à promoção de transparência a partir do referencial teórico e empírico estabelecido previamente por este mesmo estudo.

As categorias utilizadas para a análise são ações governamentais; serviços público-sociais; agenda; convite ao engajamento público; tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos; conteúdo fiscal; informação e educação para a cidadania; responsividade; e N.D.A. Três codificadores analisaram as postagens e, em seguida, entraram em consenso.

Como resultados, esta pesquisa identificou temas com potencial de se levar à promoção de transparência para além de exigências legais em razão da predominância de postagens que se enquadram nas categorias desenvolvidas por esta pesquisa e que direcionam para esse potencial de promoção. Em comum, as páginas do Facebook das duas prefeituras apresentaram um baixo investimento

em postagens de Agenda, Conteúdo Fiscal e Responsividade e uma ênfase em Ações Governamentais e Serviços Públicos-sociais. Vale ressaltar que a pesquisa analisou o potencial de os temas veiculados nas postagens levarem à promoção de transparência pública independente da intenção do governante na publicação destas postagens.

Esta dissertação de mestrado, portanto, possui duas grandes seções; o primeiro capítulo trata da contextualização teórica da pesquisa, onde é revisada a literatura a respeito do Digital, da Transparência e da Comunicação; e no segundo capítulo, este trabalho apresenta a metodologia utilizada para a análise dos temas das postagens – que constituem a comunicação via Facebook das prefeituras – para averiguar se estes possuem potencial de levar à promoção de transparência e os resultados encontrados a partir da aplicação desta metodologia sobre os objetos de pesquisa.

## **2. Democracia Digital, Transparência e Comunicação**

O conceito de democracia ligado ao ambiente digital versa sobre as possibilidades de correção de déficits, incremento e fortalecimento de instituições por meio de tecnologias, ferramentas digitais de criação de recursos e iniciativas online; dessa forma, haveria o fomento do bom funcionamento democrático e o aprimoramento de seus requisitos, gerando mais e melhor democracia (GOMES, 2018).

São várias as contribuições que iniciativas digitais podem oferecer à democracia, especialmente para os campos da participação, deliberação e transparência públicas, reivindicação civil e campanhas eleitorais. No âmbito de governos, as contribuições da interface digital também passam por uma comunicação que leve a esses ganhos democráticos, podendo alcançar melhores níveis de exercício da cidadania por parte dos governados (KUNSCH, 2013).

Para os fins desta pesquisa, este capítulo teórico pretende se concentrar nos benefícios e contribuições do ambiente digital para a transparência pública para, em seguida, se debruçar nas possíveis interfaces entre eTransparência e a comunicação. Nesse sentido, o capítulo traça um caminho de construção teórica; primeiramente, se debruça no levantamento de um panorama a respeito do conceito de democracia digital; em seguida, nos diversos aspectos que constituem as discussões sobre transparência pública e na compreensão e discussão a respeito da transparência digital – eTransparência; por último, se debruça na perspectiva adotada por esta pesquisa a respeito do conceito de comunicação pública para, a partir de todo este caminho teórico, traçar a relação entre a eTransparência – a transparência em ambiente online – e a comunicação pública.

### **2.1. Democracia Digital**

São extensas as clivagens, modelos e conceituações que envolvem a democracia digital – também conhecida como e-democracia, democracia eletrônica e ciberdemocracia. O entendimento do termo passa por “uma ideia de



grande apelo intuitivo, mas conceitualmente exigente e, na prática, bastante difícil de mensurar num nível reflexivo relevante” (GOMES, 2007, p.26), demandando controle das ferramentas da teoria democrática tanto quanto das ferramentas digitais. Para fins desta pesquisa, serão destacados pontos chave para o entendimento do termo e para que, a partir dessa discussão, seja possível compreender a transparência pública inserida nesse processo.

A relação entre tecnologias digitais de comunicação e práticas democráticas é o que constitui o termo em questão. A definição de democracia digital foi “historicamente fertilizada pelo imaginário das potencialidades técnicas dos recursos digitais para resolver problemas ou melhorar o desempenho das democracias modernas” (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016, p.17). Nesse sentido, pensar em democracia digital pode requerer a configuração de um núcleo imaginário conceitual, onde estariam ao seu redor outros temas e ênfases com suas próprias forças e influências (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016).

Nessa configuração de núcleo, portanto, se encontra a definição mais ampla e difundida do termo:

“Montante muito amplo de experiências, iniciativas e práticas políticas relacionadas à ideia ou às instituições da democracia, na medida em que tais experiências, iniciativas e práticas se apoiam em dispositivos, ferramentas e recursos das tecnologias digitais de comunicação e informação” (GOMES, 2007, p.1 e 2).

Dessa forma, com a perspectiva digital se referindo aos aspectos tecnológicos da vida moderna e a democracia tratando da forma de governo baseada na soberania popular, a junção leva a essa visão do uso das tecnologias digitais para a concretização de avanços no ideal imaginário. Dentro dessa definição, nota-se que o termo exclui o uso de tecnologias digitais para ações tidas como autoritárias: para sabotar, obstruir ou impedir práticas democráticas (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016).

Para a construção de uma visão panorâmica acerca do tema, esta pesquisa vai se debruçar em duas delimitações de democracia digital. Primeiramente, serão abordadas suas principais ênfases. Em seguida, as posições adotadas em estudos e que servem de panorama do que vem sendo abordado pela área.

No que diz respeito às ênfases, para Gomes (2007), são duas as ênfases de democracia digital: a “social”, que se refere aos “estudos sobre ciberpolítica, ciberativismo, movimentos sociais e internet, dentre outros” (p.11), se preocupa com a formação e aptidões políticas cidadãos no ciberespaço e questiona como a internet pode auxiliar na construção da cidadania; e a “institucional”, que trata dos “aparatos institucionais do Estado democrático e a sua qualidade para o incremento de oportunidades de interface entre o Estado e os cidadãos” (GOMES, 2007, p.11). Assim, como objetos da primeira estão questões relacionadas ao engajamento cívico e melhorias na esfera pública, enquanto os objetos da segunda podem se subdividir nos seguintes aspectos:

- a) Conformação digital das instituições da democracia – cidades e governos digitais, parlamentos online e partidos políticos online;
- b) Iniciativas institucionais no vetor que vai do Estado aos cidadãos – prestação de serviços públicos online e governo eletrônico;
- c) Iniciativas institucionais no vetor que vai dos cidadãos ao Estado, com oportunidades de participação, votos, decisões, sugestões orçamentárias, registro e discussão de opiniões em fóruns eletrônicos (GOMES, 2007, p.11).

Dahlberg (2001) apresenta três posições adotadas em estudos de democracia digital que podem servir de panorama do que vem sendo abordado sobre o assunto. A posição “liberal-individualista” parte do princípio de que o cidadão precisa de autonomia para expressar suas preferências. A internet seria uma ferramenta eficiente para uma adequada promoção de escolhas políticas e pode dispor de recursos democráticos que conseguem abarcar e fomentar os objetivos dessa vertente. Dentre esses recursos, há iniciativas de democracia eletrônica locais e nacionais, sites comerciais e corporativos de mídia – *australianpolitics.com*, *calvoter.org*, *mysociety.org*, entre outros – e práticas da sociedade civil – *avaaz.org* e *moveon.org*.

Enxergando a democracia possível apenas com o uso público da razão e o embate discursivo, a posição “deliberacionista” se apoia no âmbito da internet numa busca por extensão de uma esfera pública democrática deliberativa de comunicação racional e formação de opinião pública por meio das ferramentas

digitais. A visão deliberacionista ganhou força em razão da afinidade de seus princípios com as possibilidades de interação online.

A terceira posição é denominada “contra-público”. Com essa expressão, Dalhberg (2011) se refere ao papel da mídia digital na formação, ativismo e contestação de grupos políticos no lugar de uma ação individual racional ou de uma deliberação orientada para o consenso. Para essa posição, as tecnologias de comunicação digital seriam suporte para os chamados dominantes tanto quanto para os contra-públicos e as mídias digitais seriam auxiliadoras do segundo ao abrigar vozes excluídas, marginalizadas ou oprimidas e possibilitar a conexão destas com outras vozes de mesmo perfil.

Por último, o autor apresenta a posição “autonomista marxista”, que percebe o ambiente digital e suas ferramentas como uma forma de política radicalmente democrática no sentido de um ambiente organizado e inclusivo com atividades produtivas comuns e que ignora sistemas capitalistas entendidos como antidemocráticos. As redes digitais seriam baseadas na produção de um bem comum independente e totalmente democrático (DALHBERG, 2011).

Dalhberg (2011), no entanto, lembra que essas perspectivas não esgotam as posições de e-democracia adotadas pela literatura. Em outro estudo (DALHBERG, 2001), o autor apresentou a posição dos “comunitatistas”, que enfatizavam os laços comunais, senso de pertencimento e com a comunidade prevalecendo frente ao indivíduo. A internet seria ambiente de fortalecimento desses laços por meio das interações digitais. Com mais insumos de pesquisa, ele também acredita que seja possível acrescentar outras articulações.

Uma posição com bastante evidência em estudos de democracia digital e que não foi apresentada pelo autor é a “participacionista”. Para esta perspectiva:

“a soberania popular deveria ser fomentada, garantindo que a decisão política legítima ocorresse por meio do controle e participação do público. Caberia ao cidadão não apenas se informar e definir representantes, mas participar da produção das decisões referentes às questões públicas. Na visão participacionista, a ênfase maior das ferramentas de democracia digital seria, no final das contas, promover a participação” (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016, p.24).

Apesar da importância como panorama geral sobre a democracia digital, as ênfases e as posições de pesquisa não podem ser vistas como “camisas de força”. Essas classificações servem, principalmente, como orientação e constructo didático sobre a literatura do tema (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016).

Dado esse panorama geral, esta pesquisa avança para a apresentação dos temas de pesquisa em democracia digital. Até metade dos anos 2000, as discussões sobre o conceito se davam em relação a possibilidades, modelos e perspectivas democráticas em ambientes digitais. No entanto, a partir desse período, há sua consolidação por meio de seus subtemas, que cresceram em importância nos estudos do campo. Com os subtemas, ultrapassam as discussões acerca da eficácia ou da própria existência da área como campo teórico. Nos estudos dos últimos dez anos, portanto, não se desafia mais a ideia de que a democracia se beneficia das ferramentas digitais (GOMES, 2018):

“a discussão não está mais concentrada nas possibilidades gerais da democracia eletrônica, mas se desdobrou em diferentes questões sobre os diversos subtemas, cada um deles com suas peripécias e histórias de consolidação, inclusive de forma marcadamente interdisciplinar. Em vez de questões simplesmente sobre se a internet pode ter realmente um impacto sobre a democracia, a política e o Estado, cada uma das linhas agora se pergunta como podemos ter mais e melhor participação, deliberação, transparência, pluralismo, defesa de direitos, etc. por meio de tecnologias digitais. Ou como podemos enfrentar e superar os limites dos vários níveis de exclusão digital” (GOMES, 2018, p.48).

Para o autor, são três os principais temas ou subáreas tratados pela democracia digital. A eParticipação é o tema que mais cresceu; ele predomina sobre todos os outros. Uma das possíveis razões para esse crescimento é a própria composição do conceito, que engloba muitas atividades importantes para a democracia, como voto online, consultas públicas, petições, entre outros (GOMES, 2018). Além disso, o surgimento das pesquisas em crowdsourcing fez com que a chamada eParticipação coletiva ganhasse força e se tornasse presente em políticas públicas, tomadas de decisão governamental, promoção da transparência e em procedimentos legislativos (GOMES, 2018).

O segundo tema é o da eDeliberação, que pode ser relevante especialmente em projetos que impliquem em discussão dos cidadãos entre si e com o governo. Se afastando nos últimos anos da perspectiva da democracia deliberativa, os estudiosos dessa subarea têm demonstrado pouco interesse sobre o que acontece na internet, aplicativos e ferramentas se comparados com os da primeira leva (GOMES, 2018).

O terceiro tema trata-se do foco desta pesquisa: a eTransparência. A questão da transparência pública demorou a receber importância nos estudos de democracia digital. Somente a partir da virada do século é que se tornou tema central para a area. O crescimento da transparência digital nos últimos anos pode se dar em razão da relevância que questões acerca de sua natureza têm recebido em estudos sobre governo aberto e dados abertos governamentais. Sendo assim, é “na interface das areas de democracia digital e de governo digital que a transparência, enfim, encontra importância que estaria a merecer” (GOMES, 2018, p.51).

Na subseção a seguir, esta pesquisa apresenta os desafios e as tendências atuais e futuras em democracia digital, isto é, o que a area enfrenta de desafiador e quais são os rumos percebidos pela literatura.

### **2.1.1 Desafios e tendências em Democracia Digital**

Os teóricos e estudiosos em democracia digital vêm apresentando o que consideram como os aspectos desafiadores e as tendências futuras da area. Na visão de Barber (2002), seria preciso reduzir a velocidade do ambiente digital sem interferir nos seus benefícios:

“The challenge of democracy in the electronic age, is how to put speed bumps on the electronic highway (speed bumps being those humps or ridges that are put in local roads to slow traffic down). Democracy takes time, takes patience, takes consideration, takes thought, takes reconsideration. That’s why parliamentary procedure often requires several readings of a legislative bill prior to passage. The aim is to require time and rethinking before precipitous action is taken. Chat rooms on the net invite instant thinking, which often means the venting of unfiltered prejudice and unthought opinions” (BARBER, 2002, p.4).

Outro aspecto seria o uso de equipamentos destinados a entretenimento privado para desenvolvimento de iniciativas digitais democráticas como votos online. Para o autor, isso não pode ser uma maneira prudente de alcançar e fomentar a tomada de decisão democrática. O acesso a grande quantidade de informação – muitas delas que podem não interessar ao cidadão ou que não fazem sentido para ele – também pode levar a prejuízos e seriam as tecnologias que dariam ainda mais rapidez a esse avanço informacional. Sobre esse ponto, Barber (2002) se questiona: “virtude ou maldição?” – *virtue or curse?*

Como forma de resumir o que considera desafiador no que tange a democracia digital, o autor apresenta os três aspectos do ambiente digital que em sua visão merecem destaque quando em relação com a democracia:

- 1) Velocidade; a democracia pode levar tempo, paciência, reflexão, consideração e até reconsideração sobre as questões tratadas quando necessário; para o autor, o desafio seria conseguir desacelerar a busca constante por velocidade sem perder seus aspectos inovadores.
- 2) Inclinação para certa “simplicidade reducionista”; tendência ao dualismo, a opções polarizadas em ambientes digitais que podem afetar a tomada de decisão, visto que não há saídas ou outros pontos de vista.
- 3) Tendência à divisão, isolamento e atomização das pessoas; a solidão no ciberespaço pode ser problemática e não trazer benefícios à democracia (BARBER, 2002, p. 4 - 6).

Para Silva, Sampaio e Bragatto (2016), os principais desafios da área hoje podem ser sintetizados em quatro conjuntos de questões fundamentais (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016, p. 26 - 31):

- a) Social: hoje, há certo consenso de que a esfera civil é o objetivo primário de exercícios de e-democracia. O primeiro desafio sobre o aspecto social estaria nas técnicas de seleção dos participantes inseridos em sociedades cada vez mais complexas. Como saber qual é a quantidade considerada “razoável” de

participantes em, por exemplo, um chat ao vivo com o prefeito? Qual o número que torna essa iniciativa digital democraticamente relevante? O segundo desafio desse aspecto seria como vencer o excesso normativo sobre o engajamento público que acaba por idealizar cidadãos hiperativos e hiperinformados e que, na realidade, dificilmente são encontrados. O terceiro desafio desta questão se trata de uma indisposição cívica, isto é, um ceticismo quanto ao sistema político e à agenda pública.

b) Institucional: embora iniciativas digitais democráticas estejam presentes nas três esferas de poder e em níveis de administração pública, ainda não estão amplamente institucionalizadas, pois em sua maioria são projetos que existem mais como políticas de governo e menos como de Estado. Por conta disso, podem ocorrer avanços e retrocessos a depender do governante que está no poder em determinado período. Trata-se de um gargalo institucional que se origina durante a trajetória da democracia moderna, que não previu grandes inputs do cidadão em suas instituições. O desafio estaria na dificuldade de haver iniciativas digitais no Estado e não apenas durante o mandato de determinado governante no poder.

c) Técnica: questão vinculada ao design. Hoje, há esforço em analisar o design técnico das iniciativas e ferramentas digitais. No entanto, é preciso avançar esse aspecto e levar em conta os diferentes usos que podem ser feitos das tecnologias a depender dos cidadãos e de suas escolhas. Essa perspectiva é chamada de “formas de uso”. O desafio estaria, portanto, em “conseguir compreender a relação entre as diversas variáveis que se influenciam quando se tenta alinhar o design técnico da ferramenta e a sua apropriação social” (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016, p.29).

d) Epistemológica: a popularização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), os novos modos de interação social digital e o aumento do processamento e armazenamento informacional são elementos que ganharam importância. Com eles, a necessidade de os pesquisadores avançarem em suas formas de abordagem sobre seus objetos de estudo, levando a uma ampla “dataficação” da vida pública proporcionada, especialmente, pelos *Big Data* – Dados Abertos. O desafio se encontra na tentativa de o pesquisador não se tornar

refêm do meio técnico, buscando cada vez mais softwares com fins metodológicos e conhecimento em programação. A questão da ética na coleta informacional também perpassa toda a discussão sobre o desafio desse aspecto, visto que seria preciso ater-se para não ocorrer violação de direitos individuais do cidadão (SILVA; SAMPAIO; BRAGATTO, 2016, p.26 - 31).

Dados os desafios, é momento de apresentar as tendências e perspectivas futuras sobre a área. “Para onde estamos indo?” é o que Gomes (2018) tenta responder ao destacar sete tendências atuais e que podem permanecer nos próximos anos: a atenção a determinados temas e a autonomia a determinadas abordagens; a reconexão temática à democracia digital de suas subáreas; o padrão tecnológico sm+m; e a téttrade composta por *Big Data*, por *Open Data*, Dados Abertos Governamentais, e *Open Government*. A seguir, essas tendências são apresentadas detalhadamente.

No que diz respeito aos temas, abordagens e autonomia, a tendência é que a atenção dos próximos anos esteja em estudos sobre modelos tecnológicos, características específicas e soluções digitais de projetos e iniciativas implementadas e em formas de uso das tecnologias digitais. Além disso, a autonomia de alguns temas – como já vem ocorrendo com a eParticipação e eDeliberação, por exemplo – pode ser corrigida, pois pode levar ao risco de se desgarrarem da ideia de democracia digital, que envolve tecnologia, mas, sobretudo, democracia. Essa perda da perspectiva da democracia atrelada aos temas pode gerar iniciativas participativas digitais em países autocráticos, o que confunde e contradiz seu pressuposto democrático.

A busca pela reconexão temática à democracia digital é vista como uma contra tendência dos próximos anos, visto que há uma crescente tendência de autonomia de seus temas e subáreas em relação ao seu conceito. O padrão tecnológico sm+m – *social media + mobile* – vem sendo tendência dominante e tem tudo para ganhar mais força na próxima década. Refere-se à ideia de que mídias sociais podem constituir um padrão novo no uso social da internet. O termo “social media” pode ser substituído em alguns casos por 2.0 e o m, que designa tecnologias digitais móveis para a comunicação se torna o concorrente do e-, de eletrônica, que vem se mantendo há 40 anos.

O tema *Big Data* também vem se consolidando e por isso pode ser um campo em crescimento em importância. A literatura de diversas áreas está



mobilizada em torno de seus subtemas, imaginando aplicações que possam resolver problemas específicos ou multidisciplinares que resultarão do acesso a grandes quantidades de dados digitais. *Big Data* não se limita ao uso de dados, mas a “adição de inteligência computacional na coleta e uso desses dados” (GOMES, 2018, p.54). Do ponto de vista da tecnologia, isso implica em maior compreensão sobre precisão de algoritmos e comparação de bases de dados, mas do ponto de vista da democracia a questão a se perguntar é se o acesso a esses dados pode ajudar a criar melhores sociedades e governos ou pode levar ao contrário disso.

O fenômeno político e democrático de abertura de dados, conhecido como *Open Data*, ou Dados Abertos também pode crescer. Trata-se de dados abertos sem restrição de acesso e sua premissa é que governos e órgãos públicos sejam seus maiores criadores e fomentadores, os colocando à disposição da sociedade. Trazendo essa abertura cada vez mais para o âmbito governamental, os Dados Abertos Governamentais implicariam em mudanças importantes; significaria abrir mão do controle que o poder público dispunha e que não era responsivo ao cidadão, e sim apenas à hierarquia interna do próprio setor. Dessa forma, compartilhando poder, o governo pode se expor ao julgamento do povo.

O último tema da téttrade *Big Data*, *Open Data*, Dados Abertos Governamentais é *Open Government*, ou Governo Aberto. Essa expressão se popularizou na gestão de Barack Obama que em seu primeiro dia de mandato criou o *Memorandum on Transparency and Open Government*. Em seguida, também assinou a *Open Government Partnership*, uma iniciativa “com a intenção de incentivar e comprometer governos na promoção da transparência, no combate à corrupção e no emprego de tecnologias para fortalecer a governança democrática” (GOMES, 2018, p.55). Governo Aberto envolve de forma mais direta dois temas de democracia digital: a necessidade de haver eTransparência e a eParticipação por meio de iniciativas governamentais para que leve a mais abertura governamental. Nesse contexto, a atenção acadêmica e política sobre esforços na abertura do governo por meios digitais cresceram nos últimos anos e a tendência é que se mantenha assim.

Por fim, Gomes (2018) se questiona de que forma a e-democracia tem ajudado a lidar com problemas democráticos. Nessa linha, o autor constata que:

“O problema liberal dos governos invisíveis e estado opaco e o problema de novas e velhas democracias relacionado ao patrimonialismo, fisiologismo e clientelismo e, em última instância, à corrupção, só podem ser enfrentados com mais transparência, mais responsabilização dos agentes políticos, mais monitoramento dos cidadãos. Estamos em cheio na agenda mais recente relacionada a e-transparência, às formas de participação de uma e-democracia monitorial e, enfim, às questões da abertura de dados e abertura do governo. Ainda é cedo para dizer o quanto os governos avançarão nesta direção, mas o rumo parece muito promissor” (GOMES, 2018, p.55).

A partir da relevância da agenda relacionada à eTransparência e do seu possível implemento como forma de combater desafios de velhas democracias, esta pesquisa se debruça e focaliza em um tema relevante para o contexto da democracia digital. Para uma compreensão mais completa sobre o uso do digital para a promoção da transparência pública, faz-se necessário, primeiramente, a apresentação do que esta pesquisa entende como “transparência da coisa pública”, suas clivagens e abordagens. Esta pesquisa se dedica a esse tema a seguir.

## **2.2. Transparência Pública**

A transparência é um fenômeno intrigante por ser um ideal e não um estado final; é efêmera e sempre em construção (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015). Antes mesmo de ser um termo amplamente estudado pela Academia, a transparência é metáfora; trata-se daquilo que um corpo deixa ver e o que permite que se veja; do ponto de vista do observador, seria o que está através e atrás dele, dizendo respeito ao corpo que não impede que o olhar passe através dele (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p.2). Uma instituição transparente, portanto, não seria somente aquela que torna tudo acessível, mas que, como contrário de opaco, não se veda ao olhar, que não tenha “acessos blindados, governos invisíveis, arcanos e mistérios, razões que não podem ser compartilhadas” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p.3).

Os tipos de transparência que moldam a vida social hoje estão relacionados com o desenvolvimento do Ocidente desde o Iluminismo, com a crescente ênfase na questão da visibilidade e na observação como base para o conhecimento e a verdade (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015). Nesse contexto, na

história da teoria política, o conceito de transparência foi precedido pela noção de “publicidade” (GOMES; AMO-RIM; ALMADA, 2015, p.3). Ainda no século XIX, Jeremy Bentham (1839) discutia a questão da publicidade como um princípio fundamental da política democrática e apresentava razões para sua utilização como forma de evitar abuso de poder político das autoridades:

- a) Compelir os membros da assembleia a exercerem seu dever de ofício, apontando para as tentações em que está exposto o poder político, sendo necessário dar aos que possuem esse dever as razões para resistir às tentações.
- b) Assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura, conseguida através de um governo conduzido abertamente, pois este possui maior força, vigor e reputação do que um governo conduzido secretamente.
- c) Possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados, e não há maneira mais fácil de saber o que o público quer do que sob a orientação da publicidade.
- d) Possibilitar aos eleitores agirem a partir da compreensão, já que esconder do público a conduta de seus representantes é tornar ainda mais inconsistente a prevaricação.
- e) Prover a assembleia com os recursos de benefícios obtidos a partir da informação do público, coletando através da publicidade toda a informação em uma nação, a fim de se originar sugestões úteis.

Foi somente ao longo da segunda metade do século XX que a transparência passou a se consolidar como conceito e a fazer parte de uma agenda dedicada a criar mecanismos capazes de aprofundar a democracia. Nessa época, pesquisadores como Louis D. Brandeis (1932) e o sociólogo alemão Max Weber (1922) analisavam a questão do segredo nas instituições. A partir daí, essa abordagem foi tomando força na literatura como reflexo da evolução da questão da transparência nas esferas históricas e políticas sociais, com a substituição

gradativa da cultura do segredo por demandas de maior controle das instituições do Estado pela esfera da cidadania (ALMADA, 2017, p. 27).

Pensando a transparência nas instituições públicas, ainda hoje expressões como “transparência”, “abertura” e “publicidade” apontam para uma convergência conceitual em torno das ideias de informação acessível e direito cidadão de ser informado sobre “procedimentos, medidas e decisões em processo e sobre a documentação de procedimentos, medidas e decisões já tomadas” (AMORIM; GOMES, 2013, p.5). Nesse sentido, a transparência ocorre quando há divulgação de informações, o que permite que atores externos monitorem e fiscalizem seu funcionamento interno e desempenho por meio de uma “observabilidade interna” – a capacidade de indivíduos e grupos de fora de monitorar atividades e decisões realizadas dentro da organização em razão de as atividades serem realizadas às claras e por haver informações acessíveis que não limitem esse olhar externo (GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014, p. 5 - 8).

A transparência, portanto, pode tanto servir para designar qualidades relacionadas à acessibilidade, disponibilidade e publicidade das ações, quanto estar relacionada a um tipo específico de publicidade que leva à acessibilidade de modo que o cidadão dispõe de toda e qualquer informação que considere útil para que tire suas próprias conclusões. Dessa forma, no primeiro caso, “ser transparente é oferecer as informações pertinentes; no segundo, ser transparente é não esconder nada” (AMORIM; GOMES, 2013, p.5).

Conceito complexo por ser objeto de investigação multidisciplinar, transparência é estudado nas áreas ambientais e de saúde, economia, direito, ciência política, administração pública, comunicação, entre outras (ALMADA, 2017, p. 25). Hansen et. al (2015) argumentam sobre a dificuldade de haver uma única conceituação e teorização formal da transparência em razão dessas diferentes roupagens que o termo acaba por adquirir em cada área de estudo. Em algumas, como fotografia, física e arquitetura, o significado do conceito está ligado à propriedade física de um material e sua capacidade de permitir que a luz passe por ele. Dentro desta perspectiva, um objeto é transparente quando pode ser visto através, por exemplo, de uma janela. Em outros aspectos da vida social, no entanto, a transparência se refere aos objetos ou atividades visíveis ou legíveis por meio de diferentes dispositivos e/ou materiais (HANSEN ET. AL, 2015).

Com vasta conceituação sobre o tema, Albu e Flyverbom (2013) desenvolveram duas dimensões organizacionais principais na tentativa de tornar possível o entendimento das várias maneiras pelas quais a transparência é abordada na pesquisa atual. A dimensão “não-performativa” se baseia em: a) uma concepção com foco na eficiência e eficácia normalmente voltada a eventos específicos e aos resultados gerados; b) um modelo que considera a transparência obtida por meio de formas de transmissão de informação e comunicação de feedback; e c) uma representação passiva do conceito em que a transparência se move por trás das aparências, acessando a realidade autêntica que independe das representações produzidas posteriormente em nome de se ter transparência.

A dimensão “performativa” da transparência se desenvolve em: a) uma orientação analítica, considerando que as práticas de transparência podem implicar em consequências paradoxais, e em uma aceitação da possibilidade de que em certas situações a transparência pode fornecer o oposto do que é esperado e impedir o funcionamento da democracia; b) uma abordagem constitutiva do processo que a compreende em um modelo em que a comunicação é o próprio meio pelo qual as realidades organizacionais se constituem e se mantêm; e c) em uma representação ativa em que a transparência é considerada um processo de tradução, mediação e mutação (*translation, mediation and mutation*) em que pessoas e tecnologias se envolvem e produzem visibilidades particulares (ALBU; FLYVERBOM, 2013, p.4).

Neste contexto de tantas definições para um mesmo termo, faz-se preciso o entendimento de que a transparência como uma dimensão da vida social pode assumir um significado ou roupagem específica de acordo com o campo de estudos em que se insere e com as suas interseções com outros termos. É a partir desse processo que há a formação de definições, problematizações e efeitos próprios para o conceito (HANSEN ET AL, 2015).

Como se trata de uma dissertação no campo da Comunicação Social, esta pesquisa pretende trabalhar com a transparência inserida neste campo e/ou com a sua interseção nele. Por essa perspectiva, a pesquisa aborda o termo entendendo que objetos ou atividades não são transparentes por si mesmos, mas tornam-se legíveis através da mediação – instrumentos ou plataformas que permitam a divulgação de conteúdo, isto é, por meio das ferramentas de comunicação (HANSEN ET AL, 2015). Sendo assim, a roupagem da transparência adotada por

esta pesquisa se encontra na dimensão “performativa”, com preocupações analíticas, levando em conta os possíveis paradoxos dentro dos resultados e efeitos gerados pelo conceito.

A fim de especificar ainda mais a definição de transparência aqui tratada, vale ressaltar que esta pesquisa se debruça na transparência pública, isto é, na transparência da coisa pública, entendendo sua importância atrelada ao fato de a transparência ser um valor democrático em si mesmo, levando à necessidade de Estados democráticos serem Estados transparentes (ALMADA, 2017, p. 25).

Sturges (2004) apresenta os seis principais elementos da transparência pública: 1) governo aberto e escrutínio público, em que o primeiro se relaciona a um governo com comissões legislativas, atas das reuniões políticas, documentações e contabilidade abertas e disponíveis ao público, e o segundo remete a uma legislatura eleita por um sistema independente e imparcial; 2) liberdade de informação, vista como a pedra angular (*cornerstone*) de um governo transparente; 3) proteção dos que divulgam o que é de interesse público, isto é, manter em confidencialidade denunciadores que trazem à luz informações públicas que estavam omitidas; 4) prestação de contas financeiras e auditoria, em que governos têm a obrigação de apresentar orçamentos precisos por meio da divulgação de relatórios de finanças governamentais; 5) jornalismo investigativo, que mesmo sob dúvidas em relação à imparcialidade e com utilização de métodos eticamente questionáveis em apurações, continua a ser um instrumento crucial de transparência ao revelar irregularidades que afetam o interesse público; e 6) campanhas da sociedade civil, visto que, sem essa mobilização cidadã que exige e cobra, não há como se ter um governo responsável e responsivo ao cidadão (STURGES, 2004, p. 6 - 9).

Como valor democrático, a transparência pública se encaixa nas reivindicações morais da sociedade pelo direito de saber – *right to know* – e, portanto de ter acesso a informações governamentais. Apresentando várias categorias voltadas a garantir o direito dos cidadãos de acompanharem e fiscalizarem a atuação do governo – *openness, surveillance, accountability, right to know, notions of rule-governed, predictable governance processes* – Margetts (2011) acredita que esse “direito de saber” do povo sobre o governante e suas ações políticas é a forma de se ter uma administração reforçada por valores democráticos e de melhor qualidade.

Sendo assim, pode haver transparência como valor democrático a partir do momento em que haja uma compreensão e conhecimento por parte de sujeitos independentes do governante sobre algum ato praticado por ele, isto é, quando há “controle cognitivo” cidadão sobre um ato, do que ele resulta e para além de quem o praticou (GOMES ET AL., 2015, p.7). Nessa perspectiva, o nível de transparência alcançada teria a ver com três dimensões: a dos assuntos que podem produzir informação pública, a da qualidade da informação disponível, e a do montante de pessoas a quem é permitido acesso a essas informações. Por isso, “quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem esta informação for disponível, mais transparente será o Estado” (GOMES ET AL., 2015, p.8).

Sob essa ótica, a transparência se faz relevante e se justifica tanto pelos seus fins quanto pelos meios utilizados para se chegar até ela (FUNG, 2013, p. 185). Em relação aos seus fins, a prestação pública de informação pode levar os cidadãos a exercer influência sobre as organizações e a fazer escolhas que proporcionem um avanço em qualidade de vida. Sobre os meios utilizados para alcançar a transparência, somente pelo esforço coletivo e autoridade dos cidadãos agindo nos mecanismos governamentais é que se poderia levar à divulgação de informações que, senão por esse esforço, permaneceriam em segredo.

Visando apontar os benefícios e os custos da transparência, Heald (2006) apresenta quatro direções deste conceito que podem se apresentar vertical ou horizontalmente:

- a) Transparência ascendente – *upwards* – construída a partir de relações hierárquicas em que o agente principal observa a conduta e os resultados alcançados por seus subordinados – como, por exemplo, quando o poder executivo monitora ações de uma de suas secretarias.
- b) Transparência descendente – *downwards* – quando a sociedade pode observar e monitorar a conduta e os resultados alcançados pelos gestores públicos.
- c) Transparência de fora para dentro – *outwards* – nos casos em que um subordinado na relação hierárquica pode observar através de mecanismos de transparência o que está acontecendo fora da organização, sendo esta habilidade

fundamental para que uma organização seja capaz de entender e monitorar o comportamento dos concorrentes – como exemplo, o monitoramento de ações de um governo por esses mecanismos.

d) Transparência de dentro para fora – *inwards* – quando agentes externos observam o que está acontecendo dentro da organização, tendo esta transparência uma conotação de vigilância e controle feito pelos pares – um exemplo é o monitoramento realizado por órgãos externos aos governos, como organismos internacionais e da sociedade civil.

As transparências a) e b) são direções verticais, enquanto c) e d) são horizontais. Heald (2006) conclui a definição dessas direções constatando que a transparência ascendente pode estar presente em todas as formas de funcionamento de governo, e a descendente é uma característica de sociedades democráticas, mas não totalitárias. Em relação aos debates atuais sobre transparência governamental, o autor acredita que sejam expressos em princípios de liberdade de informações sobre o governo, o que seria uma direção de transparência descendente, e em formas de se intensificar a transparência dentro do governo sobre seus subordinados, o que seria uma transparência ascendente (HEALD, 2006, p.37).

Ao refletir sobre o desafio de articular esses princípios de transparência para que possam produzir um ambiente informativo mais justo e democrático e aos indivíduos a proteção de seus interesses pessoais e coletivos, Fung (2013) apresenta o conceito de *Infotopia*, ou transparência democrática. *Infotopia* seria uma “condição ideal” para que cidadãos de sociedades democráticas tenham todos os tipos de conhecimento dos assuntos públicos, por meio da valorização do acesso à informação, participação e acessibilidade. Essa condição social também incluiria o amplo conhecimento sobre as organizações de que dependem para que possam satisfazer seus interesses, mas o não relacionamento do cidadão com as atividades dessas organizações. Dessa forma, conseguiriam levar à frente seus projetos e conduzir suas vidas de forma gratificante (FUNG, 2013).

Ao propor o conceito, Fung (2013) faz uma releitura das três variações da transparência presentes no debate político contemporâneo: 1) informação por demanda, que se relaciona com as Leis de Acesso à Informação – *Freedom of Information*; 2) o “governo nu” – *naked government* – ou governo aberto – *open*



*government* –, que seria uma importante forma de provimento de informação pública em vários países; 3) transparência como meta – *targeted transparency* –, conceito criado por ele, Mary Graham e David Wiel em 2007 para descrever políticas públicas que obrigariam organizações a divulgar informações que levassem a avanços em finalidades públicas específicas, como melhorar a saúde pública e aumentar a segurança (FUNG, 2013, p. 185 - 191).

Às três variações de transparência, o autor acrescenta uma quarta: a *Infotopia*, que articula quatro princípios que definiriam essa transparência democrática. O primeiro princípio é a disponibilidade: a informação tem que estar disponível para os cidadãos para que eles possam proteger seus interesses vitais, sem precisar de requerimento do cidadão por esses dados como ocorre pelas Leis de Acesso. A segunda é a proporção: as organizações devem fornecer informações na proporção em que suas ações ameacem os interesses dos cidadãos ou criem riscos para eles. O terceiro é a acessibilidade: a informação deve ser fornecida de forma inteligível e de fácil acesso. O quarto é o da capacidade de ação: as estruturas políticas, sociais e econômicas devem se organizar de forma a permitir que os cidadãos possam agir a partir delas, proteger seus interesses e influenciar essas organizações que tomadoras de decisão (FUNG, 2013, p. 185).

Como valor democrático, a transparência pública pode abranger duas vertentes principais: a transparência governamental ou administrativa e a transparência fiscal ou orçamentária. A seguir, esta pesquisa discorre sobre elas.

### **2.2.1 Transparência Governamental**

A transparência governamental – *government transparency* – ou administrativa se refere à organização e ao modo de funcionamento do governo e leva em conta a ideia de que órgãos governamentais que funcionem bem podem ser não apenas eficazes, democráticos e legítimos, mas também transparentes (MEIJER, 2013). Sua questão principal é como e quando a transparência pode contribuir para a competência executiva do governo (ALMADA, 2017).

Para que governos sejam mais transparentes, a prerrogativa e primeiro passo seria garantir o acesso à informação e sua compreensão por parte do cidadão. Segundo a organização Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, p. 1), esse acesso informacional é o direito de acesso a

fatos e dados do governo e de qualquer entidade pública promulgado em países de todo o mundo normalmente por meio de uma lei. Orçamentos, aprovações e avaliações de projetos deveriam ser publicados, embora os cidadãos também possam requerer a liberação de mais documentos. Nesse sentido, a transparência e o acesso à informação são considerados “vitais para o fortalecimento das democracias modernas, pois possibilitam que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem então, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público” (AMORIM; ALMADA, 2014, p. 204).

Uma série de mudanças contribuiu para que crescesse a aceitação desse direito à informação, incluindo as transições para a democracia. Uma dessas mudanças se refere aos significativos avanços na tecnologia da informação que possibilitaram que o cidadão comum monitorasse atos de corrupção, responsabilizasse os agentes políticos e contribuísse para os processos decisórios, gerando um aumento das demandas pelo respeito ao direito à informação (AMORIM, 2012).

Mendel (2009) destaca que “é surpreendente que levasse tanto tempo para que um fundamento tão importante da democracia adquirisse reconhecimento generalizado como um direito humano” (MENDEL, 2009, p. 4). Para o autor, o cidadão compreendeu que “os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do bem público”, e essas informações devem ser acessíveis a todos (MENDEL, 2009, p. 4). É assim que as leis de direito ao acesso a informação se tornam premissa de que o governo teria o dever de servir ao povo. Mendel (2009) ainda aponta que é comum a associação do direito à informação ao direito de pedir e receber informações de órgãos públicos. No entanto, essa não é a única forma de exercer esse direito. As leis de direito à informação, em sua maioria, colocam como obrigação a publicação de informações de maneira proativa e rotineira pelos órgãos públicos abrangendo as que são sobre funcionamento, políticas, oportunidades de participação pública nas atividades governamentais e modo de pedir informações (MENDEL, 2009).

No Brasil, pela Lei de Acesso à Informação – *Freedom of Information Act* –, de 18 de novembro de 2011, entrando em vigor em maio de 2012, criou-se uma prerrogativa legal que exige de todo órgão ou entidade que recebe recursos públicos a divulgação de onde estes estão sendo aplicados, como está sendo feita

essa aplicação e a motivação que levou os recursos a ter determinado destino; com isso, reitera-se o caráter público do que é desenvolvido pelos órgãos de governo de todos os poderes em todas as esferas (AMO-RIM; ALMADA, 2014). Por essa lei, além de divulgar informações padronizadas, como despesas, contratos e detalhes administrativos em seus respectivos sites – o que se denomina Transparência Ativa – os governos são obrigados a responder às demandas de informação solicitadas pelos cidadãos – chamada de Transparência Passiva. A LAI também garante que as Transparências Ativa e Passiva sejam feitas via digital, o que será melhor abordado mais a frente nesta pesquisa.

Amorim (2012) destaca os pontos que considera mais relevantes e as inovações trazidas a partir da promulgação da Lei de Acesso no Brasil:

- a) Destina-se a todos os órgãos públicos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, dos níveis de governo federal, estadual e municipal, além de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos.
- b) Torna obrigatória a divulgação das informações de interesse público independentemente de solicitação, o que caracteriza a chamada transparência ativa.
- c) Define um conjunto mínimo de informações que devem ser fornecidas via internet de teor institucional e financeiro-orçamentário.
- d) Estabelece os requisitos necessários para os sites dos órgãos públicos em relação à navegabilidade e à acessibilidade no portal, bem como ao acesso, ao uso, à autenticidade e à integridade das informações.
- e) Atribui aos órgãos públicos a responsabilidade de criar estrutura física e de pessoal para a implantação dessa lei.
- f) Garante que qualquer cidadão pode solicitar informações, mediante identificação mínima e especificação da informação solicitada.

- g) Define que o prazo para o atendimento da solicitação de informação é de, no máximo, vinte dias para aquelas que o órgão não dispor de plano e imediatamente para as informações disponíveis.
- h) Estabelece que a negativa de acesso à informação de forma parcial ou total deverá ser formalmente justificada e conter a indicação de prazo, condições e instância para recurso.
- i) Prevê a criação de Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que revê a classificação de informações como secretas e ultrassecretas e serve como última instância de recurso para as informações de âmbito federal.
- j) Estabelece que a cobrança ao cidadão só poderá se dar, se for o caso, no valor correspondente aos custos de reprodução das informações.
- k) Define punições aos agentes públicos que se recusarem a fornecer informações, retardar o acesso a elas ou fornecer dados inconsistentes.
- l) Define punições às entidades privadas que tenham vínculo com o setor público que não prestarem as devidas informações.
- m) Estabelece tipologias de documentos confidenciais com o respectivo prazo de validade (AMORIM, 2012, p. 53 e 54).

Além da adoção das leis de acesso por todo o mundo, uma recente forma de incremento da transparência por parte dos governos tem sido por meio de iniciativas como a *Open Government Partnership* (OGP). Ter vigentes Leis de Acesso, inclusive, é um requisito para os países que buscam fazer parte do OGP. Essa “Parceria para Governo Aberto”, fundada em 2011:

“hoje conta com 70 países membros e tem o objetivo de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias (internet) para reforçar a governança. Há, portanto, um compromisso internacional entre os muitos países que se empenham para o provimento da transparência pública visto não apenas pelo número de membros do OGP como pelo montante de países que têm promulgadas Leis de Acesso à Informação (mais de 90 países) e preocupam-se em prover iniciativas, elaborar diretrizes, assinar acordos e cumprir normas internas e de organismos multilaterais para tornar seus dados públicos e acessíveis aos cidadãos” (ALMADA, 2017. p. 16 e 17).

Mecanismos legais e iniciativas nesse sentido podem ser vistas como um dos instrumentos do cidadão para controle público sobre o governo. Para Meijer (2013), servindo como controle público, é preciso que haja um entendimento da transparência como forma de resultar em compartilhamento de valores democráticos que facilitam uma boa governança – responsabilidade e participação, por exemplo –, mas que se torna um valor próprio (MEIJER, 2013). Dessa forma, como um valor em si, a transparência governamental pode dizer respeito a três processos separados: 1) transparência dos processos de tomada de decisão; 2) transparência do conteúdo da política; e 3) transparência dos resultados ou efeitos das políticas (GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014, p. 5 - 8).

No entanto, esses valores democráticos que facilitam uma boa governança nem sempre são compartilhados pela sociedade. Nesse contexto, é relevante a compreensão da importância de uma cultura da transparência no meio social para que iniciativas, ações e até leis que versem sobre seus princípios possam ser efetivas. A relação entre inovações de transparência e sua eficácia na produção de mais transparência na sociedade não é imediata, isto é, não se sabe se o uso de iniciativas para promover a transparência pode criar uma cultura sustentada nesse princípio em todos os casos. Em termos de acesso à informação em geral, por exemplo, os resultados até o momento são mistos (BERTOT ET AL, 2010).

Faz-se necessária, portanto, uma mudança cultural de mentalidade por parte de governos e da própria sociedade sobre a necessidade da transparência e da prestação de contas do Estado a fim de resgatar ou de potencializar a relevância responsabilização governamental sobre seus atos a partir de um controle social permanente cidadão (KUNSCH, 2013).

Assim, a transparência também passa por uma decisão. Em relação ao Estado, decidir por ser transparente deve exigir implicitamente que não apenas dê razões, mas que explique as razões do seu comportamento (BANNISTER; CONNOLLY, 2011). Embora isso seja importante, sua forma mais crítica está no diálogo democrático entre o cidadão e o governo sob o qual o governo responde a perguntas de forma aberta e franca. O grande problema destacado pelo autor é o que chama de “obscurcimento” – *obfuscation* –, onde governos fazem política ou tomam decisões de forma tão complicada que se torna difícil o entendimento pelo cidadão comum do que está acontecendo (BANNISTER; CONNOLLY, 2011, p. 17).

Para determinar o nível considerado adequado de transparência e sua natureza nos governos, ela precisaria estar em equilíbrio com quatro conjuntos de valores (BANNISTER; CONNOLLY, 2011, p. 3). O primeiro seria o direito de saber – *right to know* –, já que em um Estado democrático, onde o governo representa e é pago pelos cidadãos, as pessoas são responsáveis pelas atitudes tomadas pelos governantes que elegeram e, por isso, têm o direito de obter a prestação de contas – *accountability* – do governo. Nesse mesmo contexto, *accountability* sem transparência teria pouco valor, visto que as pessoas não podem se responsabilizar por aquilo que não sabiam que estava sendo feito. O segundo conjunto seria relacionado à boa governança, isto é, à prestação de serviços públicos de uma forma que reflita valores como eficiência, justiça, integridade e honestidade. O terceiro se refere aos custos de implementação de transparência. Esse é um tradicional argumento, pois mesmo com as mudanças nos investimentos para com a transparência trazidas pelas novas tecnologias, ainda têm custos financeiros significativos. Há ainda o argumento dos custos em relação à perda de privacidade ou a ações que representam ameaças, como hackers que surgiriam com a maior acessibilidade dos governos. E o último conjunto de valores é em relação aos direitos de privacidade pessoal e liberdade no local de trabalho. Para os autores, um governo que se diz transparente precisa de um equilíbrio entre esses quatro conjuntos (BANNISTER; CONNOLLY, 2011, p. 3 e 4).

A noção de boa governança referida acima pode ser considerada fundamentada sob o viés de três princípios: 1) responsabilização, ou seja, possibilidade de identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações;

2) transparência, isto é, disponibilidade de informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo; e 3) abertura, significando disposição de os governos escutarem os cidadãos e as empresas e considerarem as sugestões recebidas na formulação e implementação das políticas públicas. Sendo assim, a boa governança democrática dependeria de padrões de interação entre governo e sociedade, baseados na transparência, debate público racional e participação social (AMORIM, 2012, p. 57 e 58).

Colocando a transparência e as formas de responsividade pela prestação de contas – *accountability* – como elementos chave para a boa governança, as buscas por novos tipos de governança que promovam níveis mais elevados de transparência e engajamento cidadão são vistas como uma forma de fomentar a confiança desses cidadãos sobre seus governantes (KIM ET AL., 2005, p. 646 - 354).

A transparência como valor democrático também abrange a vertente relacionada a orçamentos, receitas, despesas, contas públicas. Esta pesquisa discorre sobre a transparência fiscal a seguir.

### 2.2.2 Transparência Fiscal

Essa vertente da transparência pública versa sobre a importância de um governo fiscalmente responsável. Por isso, invoca os conceitos de *accountability* e da transparência per se a fim de que o governo possa ser responsável perante suas próprias esferas de poder e sobre o cidadão por fornecer informações claras sobre questões fiscais e políticas propostas para lidar com problemas nesse âmbito. Para alcançar a estabilidade fiscal, são necessárias adoções de políticas fiscais sólidas e de leis destinadas a esse objetivo para que, assim, a sustentabilidade das contas públicas esteja assegurada (LIENERT, 2010).

Termo já utilizado ao longo desta pesquisa, *accountability*, ou prestação de contas, é conceito chave para o entendimento da transparência fiscal. Por isso, nessa subseção, cabe a esta pesquisa um maior aprofundamento sobre o que significa um governo/ instituição ser *accoutable*. O termo é usado como estratégia a fim de melhorar os serviços públicos (JOSHI, 2013, p. 1), objetivando a transparência na perspectiva de responsividade. Assim, para que se possam cumprir as funções da *accountability* política, é preciso que existam instrumentos

de punição – revelação de atos ilícitos sem que haja consequências para o praticante desses atos não implica *accountability* – e garantia de acesso a informações públicas (AMORIM, 2012, p. 64).

Com essas definições claras, esta pesquisa começa a tratar especificamente da transparência fiscal, que se baseia em pressupostos fundamentais advindos da área de finanças públicas, como a estabilidade, a eficiência e a justiça. Suas vertentes podem ser avaliadas por razões ligadas a ganhos de legitimidade num contexto de disciplina fiscal e por razões instrumentais, o que a tornaria capaz de estimular o melhor desempenho econômico do governo e, assim, trazer melhorias da boa governança (KOPITS E CRAIG, 1998; HEALD, 2003).

O foco do argumento instrumental se dá por dois aspectos (HEALD, 2003): uma parte por ajudar a mudar a atenção dos insumos para os resultados das operações fiscais; outra parte por aumentar a credibilidade da política macroeconômica que, por *accountability* governamental, proporciona aos atores econômicos um grau maior de previsibilidade sobre as atividades fiscais e uma melhor análise por parte do mercado sobre as ações financeiras do governo. Dessa forma, ao permitir que o mercado realize suas avaliações, essa vertente da transparência se torna fundamental para uma política econômica sólida (KOPITS E CRAIG, 1998). A *accountability* governamental na perspectiva fiscal também faz com que o cidadão se torne mais bem informado. O resultado desse cenário é um possível aumento do apoio do eleitorado às políticas governamentais (KOPITS E CRAIG, 1998).

Em uma perspectiva histórica (HEALD, 2003), o final da década de 1990 presenciou um aumento notável de interesse no tema da transparência fiscal e em políticas públicas destinadas a esse fim. Nessa época, o Código Estatutário para a Estabilidade Fiscal do Tesouro do Reino Unido – *The UK Treasury's statutory Code for Fiscal Stability* – enfatizava o conceito como o primeiro dos cinco princípios da gestão da política fiscal – os outros quatro são estabilidade, responsabilidade, justiça e eficiência. A OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – procura estabelecer padrões exigentes para seus membros em relação a esse tipo de transparência, enquanto no Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal – *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* –, do FMI, são considerados apenas padrões tidos como mínimos (HEALD, 2003, p.723 e 724).



No entanto, embora com padrões básicos, a definição constantemente utilizada para conceituar transparência fiscal pela literatura que versa sobre o assunto (HEALD, 2003; ALT E LASSEN, 2003; ALT, LASSEN E ROSE, 2006; ALMADA, 2017) é a formulada por dois economistas do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI:

“Fiscal transparency is defined... as openness toward the public at large about gov-ernment structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understanda-ble, and internationally comparable information on government activities... so that the electorate and financial markets can accurately assess the government’s financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications.” (KOPITS E CRAIG, 1998, p. 1)

Dessa forma, transparência fiscal se refere à possibilidade de acompanhar a destinação do orçamento e das finanças públicas por meio do acesso a informações sobre receitas e despesas do governo (ALMADA, 2017).

São três as áreas específicas que delimitam o termo: 1) a primeira área engloba a transparência nas instituições e no comportamento do governo, o que inclui abertura orçamentária, de estatutos e políticas tributárias, operações de financiamento do governo, entre outros aspectos; 2) a transparência das contas públicas e das elaborações de políticas fiscais; e 3) a transparência dos indicadores utilizados para avaliar a posição política, a sustentabilidade governamental e as projeções fiscais (KOPITS E CRAIG, 1998, p. 5).

Essa vertente da transparência pública tem contribuído como um dos eixos fundamentais de atuação de um conjunto de leis que versam sobre orçamentos, receitas, despesas e *accountability* em todo o mundo. Um subconjunto dessas leis (LIENERT, 2010) é a *Fiscal Responsibility Law*, FRL, que é definida como:

“a limited-scope law that elaborates on the rules and procedures relating to three budget principles: accountability, transparency and stability. For the purpose of this paper, a distinction is made between a FRL, which satisfies four specific accountability/transparency criteria, and FRL-type laws, which may include a number of provisions relating to fiscal transparency, accountability and stability, but not all four components of a FRL deemed to be ‘essential’” (LIENERT, 2010, p.5).

Em países desenvolvidos, como Austrália e Nova Zelândia, a motivação para a adoção da lei se deu pela transparência fiscal e *accountability* governamental. No Reino Unido, além da transparência fiscal, a lei também versa de forma expressiva sobre a questão da estabilidade fiscal. Tratando de forma mais profunda sobre esse último aspecto, as leis no Japão e Estados Unidos visavam, no momento em que foram adotadas, uma economia estável com redução dos déficits fiscais que prevaleciam nos dois países. Na Hungria, a lei inclui regras fiscais quantitativas sobre déficits, receitas ou despesas do governo (LIENERT, 2010).

Vários países da América Latina também possuem leis de responsabilidade. Precursora na região, a Colômbia adotou sua lei em 1997, que exige a apresentação de um quadro fiscal pelo governo contendo objetivos, explicações e metas estabelecidas para as questões fiscais. Em 1999, Argentina e Peru adotaram suas leis, que demandam apresentação de quadros e relatórios fiscais com informações de orçamento, projeções de dívidas públicas, receitas, despesas e investimentos públicos. Pela lei no Equador – que entrou em vigor em 2002 –, o governo deve apresentar um plano de quatro anos com objetivos e estratégias fiscais e informar periodicamente seu andamento. No Panamá – adotada em 2008 –, é preciso que os relatórios apresentem despesas tributárias, garantias públicas e requerimentos financeiros feitos pela Corte (LIENERT, 2010).

No Brasil, a lei de Responsabilidade Fiscal, LRF – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – “constitui-se atualmente no principal instrumento regulador das contas públicas” no país (SACRAMENTO E PINHO, 2008, p.6). A lei cria “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal” (MOTTA, 2008, p. 9).

Abrangente, a LRF engloba os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os Tribunais de Contas, Ministério Público, órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (MOTTA, 2008). A lei tem diversos princípios, como a moralidade, a publicidade, a economicidade, entre outros (MOTTA, 2008), mas são apenas quatro os seus principais: planejamento, controle, responsabilização e transparência (SANTANA JUNIOR ET AL., 2009).

Para boa parte da literatura, (MOTTA, 2008; SACRAMENTO E PINHO, 2008) a transparência seria o aspecto principal e o pilar de apoio e sustentação da lei, visto que é necessária desde a fase de planejamento e depende dela um controle que possibilite a responsabilização sobre as contas públicas (SACRAMENTO E PINHO, 2008). A lei expressa em seu artigo primeiro a necessidade da transparência em seu contexto ao definir que:

“a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (Artigo 1 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000).

O que se tem, portanto, é o aprimoramento da transparência na gestão fiscal da administração pública nas mais diversas esferas com o advento da lei em questão (SACRAMENTO; PINHO, 2008).

Uma análise mais detalhada da lei é capaz de demonstrar a preocupação com aspectos relacionados à própria transparência e a seus requisitos principais, como a questão da publicidade e da visibilidade (MOTTA, 2008). Cinco aspectos merecem destaque:

a) Importância da participação popular como requisito de validação para a vigilância orçamentária; esta é fomentada na lei pelo incentivo à participação

cidadã em audiências públicas e durante a elaboração de lei de diretrizes orçamentárias, orçamentos, por exemplo.

b) Ampla divulgação aos instrumentos de transparência da gestão fiscal – os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, os relatórios e as prestações de contas – inclusive em plataformas digitais.

c) Obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal (art.55, §2º) e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art.52).

d) Ampla divulgação também dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas (art.56, §3º).

e) Criação de um Conselho de Gestão Fiscal para acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal (MOTTA, 2008, p. 11).

Apresentadas as definições de democracia digital, transparência pública e suas vertentes, a pesquisa se debruça a seguir no entendimento da transparência como tema da democracia digital, isto é, sua presença e atuação em ambiente online, o que se denomina eTransparência ou Transparência Digital.

### **2.3. eTransparência: um tema de democracia digital**

Um passo de grande importância a fim de se incrementar a transparência é garantir que a informação circule cada vez mais com qualidade e profundidade através de diversos canais (MARQUES, 2014). Nesse contexto, encontra-se a transparência empregada sobre recursos ou meios digitais – a eTransparência, ou transparência digital. Nesta seção, portanto, a pesquisa se debruça especificamente neste tema da democracia digital, isto é, procura apresentar como o digital atua para que seja produzida mais e melhor transparência sobre gastos públicos, instituições públicas e atores políticos.

A internet exerce um relevante papel na habilitação da transparência de governos ao ser o canal utilizado para que se dê luz aos dados e informações

governamentais. Sendo assim, é um auxiliador da transparência ao tornar-se motor do discurso sobre transparência e legitimidade, isto é, ao aumentar a transparência pelo oferecimento de recursos digitais para a divulgação e disponibilização de informações que versam sobre o governo, a internet estaria desempenhando um papel de fortalecimento da legitimação da instituição em questão. Além disso, sem a internet seria muito mais cara a habilitação da transparência (CURTIN; MEIJER, 2006).

Um governo transparente passa, portanto, pelo uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e a atenção atual para a transparência via digital está diretamente relacionada com a sua utilização (MEIJER, 2009). Na seção anterior desta pesquisa, na apresentação da discussão sobre democracia digital, um esboço inicial foi dado a respeito das TICs. Cabe agora, no entanto, um maior aprofundamento sobre essas tecnologias, entendidas como “aplicações realizadas por meio de redes digitais de longo alcance que permitem acesso e transferência de dados em diversos formatos, realização de serviços que suportam a comunicação assíncrona e síncrona, bem como o compartilhamento de arquivos” (AMORIM, 2012, p. 84). Seu uso:

a) Aumenta a transparência, pois reforça especialmente a transparência informacional do governo ao ter o registro de mais dados, e a transparência analítica ao oferecer mais oportunidades para analisar esses dados (MEIJER, 2003, p. 67 - 78).

b) Serve como combustível para o chamado “Ciclo da Informação-Transparência” – *Information-Transparency Cycle* – (OLIVER, 2004 p. 22 - 25), onde a informação é coletada em uma ampla gama de assuntos com o uso das TICs, que também facilitam seu recolhimento e análise, e é distribuída de forma barata e direta para o cidadão em nível mundial, com reações imediatas sobre ela. Como há falta de informação, gera uma nova demanda e o ciclo continua.

A internet e as TICs, portanto, têm um grande potencial de transformação político e social, mas podem perder força em razão dos obstáculos para o acesso populacional a essas tecnologias (STURGES, 2004). Ter um computador pode ser a norma na maior parte dos países industrializados, mas quando se trata das regiões menos desenvolvidas, o acesso às TICs é considerado um privilégio

(STURGES, 2004). A exclusão digital é constantemente documentada e levanta alguns aspectos (BERTOT ET AL. 2010):

- a) Tecnologia de alfabetização: a capacidade de compreender e usar tecnologias.
- b) Usabilidade: o design de tecnologias de tal forma que permitam que os usuários participem do conteúdo incorporado pela tecnologia.
- c) Acessibilidade: a capacidade de pessoas com deficiência de acessar o conteúdo através de tecnologias adaptativas.
- d) Funcionalidade: design das tecnologias para incluir recursos como busca, serviço de rastreamento e medidas de responsabilização que sejam desejo de quem as usa.

O grande desafio em questão estaria em levar ideias e princípios para países com essas diversidades de acesso à informação (STURGES, 2004). Outro obstáculo que pode impedir o potencial transformador político-social dessas tecnologias está nos contextos em que há forças de dominação e poder que também “fazem uso dessas próprias tecnologias para manter seu status de dominação” (PINHO, 2008, p. 476). Nesse sentido, as TICs como ferramentas de transparência e anticorrupção não garantem sucesso generalizado em todas as nações em que são implementadas (BERTOT, 2010b). Em casos como o citado acima, não há avanços na transparência por seu uso e sim um aumento da dominação.

Meijer (2009) apresenta defensores e opositores da eTransparência que têm seus argumentos embasados em perspectivas pré-modernas, modernas e pós-modernas sobre o assunto. A perspectiva moderna sobre a transparência digital é a de que por meio da mediação do computador seria possível dar ao público informação de melhor qualidade e contribuir para a racionalização da sociedade. Essa racionalização, por sua vez, resulta em mais democracia social. A perspectiva pré-moderna duvida que a eTransparência seja capaz de trazer contribuições para a sociedade. O argumento é o de que formas de transparência unidirecionais, estruturadas e descontextualizadas podem resultar em perda de

confiança social. Essa perspectiva enfatiza o que o autor chama de “efeitos perversos” das novas tecnologias. As formas tradicionais de produção de confiança, contatos diretos, contextualizados e interações são vistas como superiores aos novos mecanismos de confiança. Na visão modernista, a transparência mediada por computador deve ser entendida como uma manifestação dos processos de modernização e até mesmo dos de pós-modernização da sociedade. Os pós-modernistas argumentam que esta forma de transparência é uma resposta à crescente complexidade das sociedades e leva ao que denomina de “hiper-realidade” – *hyperreality* – na internet. Eles se concentram na estética da transparência e argumentam a favor de formas variadas e diversas de transparência mediada por computador (MEIJER, 2009, p. 255 - 258).

Tratando especificamente da relação entre eTransparência e democracia, Amorim e Gomes (2013) listam quatro motivos para a utilização da internet pelos governos, especificamente sob a ótica do fornecimento de dados governamentais:

- 1) As tecnologias digitais baseadas na internet oferecem aos governos, pela primeira vez, a possibilidade de comandar a própria comunicação de massa sem se submeter aos filtros e princípios dos sistemas profissionais da comunicação midiática.
- 2) Governos estocavam e processavam um imenso volume de dados com potencial de se transformar em informação pública, mas o custo humano e financeiro envolvidos nesse acesso público tornava a sua publicação praticamente impossível não fossem os meios digitais que derrubam essas barreiras.
- 3) Informações públicas disponíveis para acesso online superam os obstáculos de transporte, reprodução e uso, e trazem a comodidade para esse acesso.
- 4) Os recursos digitais permitem fluxos de mão dupla, em que o gestor torna disponíveis os dados do governo e ao mesmo tempo pode reconhecer e acolher demandas, críticas, sugestões e interpretações provenientes dos cidadãos

contribuindo para a legitimidade da administração e melhoria de decisões do governo (AMORIM; GOMES, 2013, p.5 e 6).

A adoção da eTransparência em governos tendo como foco o uso das TICs de forma estratégica, intensiva e direcionada à melhoria de serviços públicos pode ter como causas: a) o uso intensivo das TICs pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; b) a migração da informação do papel para mídias eletrônicas e serviços online; e c) o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações (DINIZ ET AL., 2008, p. 25). Dentro do contexto de implementação das tecnologias pelos governos, estes deveriam prever o uso das TICs como um possível meio de promover eficiência e transparência. Para que isso ocorra, é preciso que sejam capazes de aumentar o acesso informacional para que haja garantia de transparência e de ser aplicadas como forma de fortalecer o rastreamento das decisões e ações governamentais (BERTOT, 2010b).

Há alguns aspectos gerais a se considerar no que diz respeito aos efeitos das TICs em Governos Democráticos (AMORIM, 2012, p. 79):

- a) Os meios de comunicação e o ambiente digital podem favorecer a comunicação política entre Estado e cidadãos, reduzindo a distância cidadão e político e, assim, fomentando a saúde da democracia. No entanto, também é preciso que existam condições materiais e cognitivas básicas, cultura política e motivação do cidadão.
- b) A internet é uma grande promessa para a democracia e a política, mas pode ser utilizada com inúmeros fins, inclusive não democráticos.
- c) As tecnologias de informação e comunicação (TICs) não substituem, e sim complementam os meios tradicionais ao incorporar mudanças significativas aos processos comunicacionais e informacionais.
- d) A internet tem como potencial possibilitar uma comunicação horizontalizada, só que isso depende não apenas de seu uso, mas da concepção de



democracia assumida. Há usos que podem tornar a comunicação vertical, quando assumir a mesma lógica dos meios de massa.

e) Apesar de existir uma maior ênfase ao potencial participativo e deliberativo das TICs, é preciso tornar o Estado mais visível e responsivo ao cidadão, e isso depende da forma como a internet é tecida e construída pelo Estado.

No contexto brasileiro, no que diz respeito à LAI, a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação é pré-requisito para seu cumprimento. Como já mencionado nesta pesquisa, a lei estabelece que o poder público garanta o direito cidadão ao acesso à informação tanto no que diz respeito à transparência ativa – disponibilização de informações sobre receitas, despesas, entre outras – quanto à transparência passiva – a possibilidade de requerimento informacional por parte do cidadão. Essas duas vertentes são asseguradas por meio do uso do digital.

As informações divulgadas ativamente devem constar nos sites dos respectivos governos e já possuem como grande responsório o Portal da Transparência. Já para a concessão das informações passivamente – grande novidade trazida pela LAI – houve a criação do e-SIC, plataforma de serviço de informação ao cidadão de linguagem clara e de fácil compreensão que funciona como o principal canal de comunicação entre governos e sociedade, onde é possível encaminhar pedidos de informação, acompanhar o andamento e receber uma resposta em prazo não superior a 20 dias. Caso haja prorrogação, que não pode ser superior a 10 dias, a plataforma permite o acompanhamento do prazo e das respostas (ALMADA, 2017).

Ainda no cenário brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, determina que governos divulguem os instrumentos e informações de transparência da gestão fiscal em meios eletrônicos de acesso público. Dessa forma, orçamentos, prestações de contas e relatórios relacionados à gestão fiscal deve ser disponibilizados online, o que promove a ampliação do acesso dos cidadãos mediante o acesso pela internet (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009; CULAU; FORTES, 2006). No entanto, mesmo com a exigência legal, as informações de planejamento, execução e prestação de contas do orçamento das diversas esferas de governo não são disponibilizadas de maneira uniforme. Sendo

assim, há disparidade no número de relatórios e outras informações que podem ser obtidas se comparado um portal e outro, por exemplo (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009, p.105).

Preenchendo lacunas que ainda se apresentam em iniciativas de eTransparência, as mídias sociais são vistas por alguns autores como forma de reforço à Transparência Digital. Bertot et al (2010a) apresentam alguns recursos de mídias sociais que podem ser utilizados com maior efetividade para essa finalidade. São eles a) os blogs voltados para a divulgação de informações e com espaço para comentários endereçados aos agentes do governo; b) a ferramenta *IdeaScale* utilizada pelo presidente Obama para construir um governo mais aberto, permitindo através dessa plataforma que o público envie ideias, vote e comente sobre o que foi proposto por outras pessoas; e c) plataformas e aplicativos para dispositivos móveis que permitem uma troca rápida de informações e maior interatividade com o público (BERTOT ET AL., 2010a, p. 3 e 4).

No entanto, essas mídias sociais não estão limitadas a *blogs*, *wikis* – por exemplo, *Wikipedia* –, redes sociais – *Facebook*, *Instagram*, *Pinterest*, entre outras –, serviços de “*microblogging*” – *Twitter*, por exemplo – e serviços de compartilhamento multimídia – *Flickr*, *YouTube* (BERTOT ET AL., 2010b, p. 266). Elas também podem redefinir as interações e conexões entre Governo e Comunidade:

- a) Pela participação e engajamento democráticos, através dos quais as mídias sociais são usadas para envolver o público nos processos de tomada de decisão do governo, promovendo um diálogo participativo com o público.
- b) Pela coprodução, em que governo e público desenvolvem juntos os serviços que serão executados pelo governante, melhorando a qualidade da entrega desses serviços e garantindo maior responsividade por parte dos agentes públicos.
- c) Por soluções e inovações através do *Crowdsourcing* – obtenção dos serviços necessitados por meio da contribuição do público principalmente pela internet – de maneira que o governante consiga resolver questões sociais em larga

escala. Para facilitar o processo, os dados do governo são compartilhados para que o público tenha condições de fazer sua contribuição.

d) Por transparência e *accountability*, através do qual o governo presta contas, é aberto e transparente sobre suas ações, conquistando a confiança do público (BERTOT ET AL, 2010a, p. 2).

Essas ferramentas dariam aos representantes um local público para compartilharem as atividades cotidianas de seus governos de modo a manter a transparência (CHI; YANG, 2010). Entretanto, há uma distinção entre transparência (nesse caso, mais especificamente a transparência digital) e divulgação de um governo. A divulgação por parte do governo permitiria ao político o controle da informação liberada para os seguidores. De certa maneira, a imagem do político pode ser protegida ou fomentada por meio da divulgação realizada. Como exemplo, Chi e Yang (2010) apontam que se um político patrocinou um grande número de contas do *Twitter*, terá um maior uso da plataforma para alavancar sua agenda política alimentando a informação publicada. Assim, o benefício da divulgação estaria relacionado com a influência que poderia exercer sobre rivais políticos que também utilizam da plataforma do *Twitter* para suas divulgações, enquanto o benefício trazido pela transparência se relaciona com a experiência e forma como o próprio representante governa (CHI; YANG, 2010, p. 7).

Apresentadas as definições e abrangências do conceito de transparência e de sua caracterização no ambiente online, cabe a esta pesquisa mostrar a seguir as críticas e aspectos negativos que a Literatura apresenta a respeito do tema.

## **2.4. As críticas sobre a transparência**

Muitas das teorias e definições de transparência abraçam variadas promessas de melhorias na vida política. No entanto, nem sempre essas promessas podem ser cumpridas apenas por meio de políticas de transparência. Esta seção pretende apresentar aspectos menos otimistas discutidos pela literatura na tentativa de mostrar que “nem tudo são contentamentos no reino da transparência” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p.22) e que há divergências acerca de sua eficácia. (MARQUES, 2014).

Para Amorim (2012), por si só a transparência e a internet não serão capazes de resolver os males da democracia. As informações governamentais, por exemplo, que deveriam cumprir as expectativas da transparência por ser detentora de todo o banco de dados, nem sempre fazem isso. Há ainda as fontes alternativas que disponibilizam informações que apresentam riqueza de dados, mas padecem devido ao interesse, ao viés e ao alvo institucional. Outro exemplo são as informações produzidas por instituições privadas com fins políticos que, sem credibilidade e relevância, acabam por distorcer a informação política, e assim ao invés de informar, “desinformam” o público (AMORIM, 2012, p.89).

As informações oferecidas pelos governantes não podem se resumir à propaganda positiva ou a passar uma boa imagem pública a seu respeito (AMORIM, 2012; MARQUES, 2016). Abrir dados de pouca relevância e democraticamente irrelevantes enquanto se reforça a dificuldade de decifrar e o obscurecimento de informações de gastos e orçamentos, por exemplo, “tem servido à legitimidade que instituições e gestores desejam cultivar” (MARQUES, 2016, p.25).

Dentro desse contexto, Hansen, Christensen e Flyverbom (2015) ressaltam a importância de se tomar cuidado com tentativas de promover transparência a todo o custo, generalizando seus conceitos e efeitos, visto que os resultados de políticas de transparência podem ser variados (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015). Ao apresentarem a visão paradoxal da transparência – *transparency as paradox* – os autores mostram que a busca por mais transparência por si só produz ou pode produzir novas dimensões de opacidade e obscuridade, isto é, acaba por produzir efeitos colaterais (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015). Isto ocorre porque mesmo quando há a intenção de produzir clareza, responsabilidade e outros efeitos positivos, há dimensões “obscuras” que acompanham esse esforço através das práticas de seleção informacional, enquadramento e até formas de exibição.

Nesse sentido, embora o acesso a um maior número de informações presuma a geração de mais conhecimento, visão e clareza por parte do cidadão sobre o governo e seus representantes, a divulgação informacional pode não produzir melhores níveis de transparência:

“mais informação não significa necessariamente a produção de cidadãos melhores, nem governos mais transparentes propiciam governantes melhores e menos corrompidos. O problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação em si não significa informações mais qualificadas, pois elas são produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência.” (FILGUEIRAS, 2011, p.83).

Os efeitos colaterais involuntários da busca por mais transparência também podem abranger crescentes incertezas ou suspeitas em relação às instituições e às pessoas que trabalham nelas (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015). A transparência, portanto, pode acabar por esconder mais do que revelar, e sua priorização em determinadas áreas pode afastar a atenção pública de problemas talvez mais importantes que estejam em outras áreas. Por isso, os autores enfatizam que os projetos de transparência não eliminam seus opostos imediatos, como segredo, confidencialidade, obscuridade, entre outros; em vez disso, tais aspectos se tratam de características coexistentes e simbólicas do sistema político e social contemporâneo (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015, p.121).

O aumento da abertura também pode minar a confiança e levar a sua crise (HAN-SEN; CHRISTENSEN; FLYVERBOM, 2015; GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). A questão sobre esse argumento é em relação ao que a transparência permite capturar. O cidadão só ficará confiante com o governo vigente se o que for divulgado revelar comportamentos impecáveis ou com apenas pequenas falhas. Mas se o que se revelar normalmente através de investigações ou vazamento de dados for algo inapropriado ou inadequado, imediatamente rompe-se qualquer confiança sobre aqueles agentes públicos. Sendo assim, “não é que as pessoas deixem de gostar da transparência, o que não gostam é daquilo que a transparência lhes permite divisar em certos casos” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p.23). Por isso, ter um governo transparente pode ser muito arriscado: a transparência não protege governos do despreço do público, ao

contrário, pode aumentar o risco quando o divulgado revelar um comportamento incompatível com o interesse público.

Ainda sobre a relação transparência-confiança, Bannister e Connolly (2011) destacam dois aspectos. O primeiro é de que a transparência atrelada à confiança aumentou em importância no discurso moderno sobre a democracia em razão da crescente apatia e desencanto cidadão com os governos ocidentais expressa nos baixos níveis de confiança. Este é um motivo de preocupação, particularmente, porque a confiança dos cidadãos no governo tem sido mostrada no sentido de apresentar a influência cidadã na ordem política e na participação popular na política (BANNISTER; CONNOLLY, 2011). Outro aspecto é de que, conforme a transparência tem avançado vem corroendo essa confiança em razão de uma inundação de informações e desinformações que só levam a mais incerteza (MEIJER, 2009).

Este não é um problema a ser resolvido facilmente, porque a desinformação está diretamente conectada com a transparência. Aqueles que sabem que tudo o que dizem ou escrevem será feito público acabam “massageando a verdade”. Esse cenário é ainda agravado quando não se tem de forma clara quem foi que disse, o que o autor chama de “suposta informação”. Nesses casos, a abertura do governo torna o público perdido em uma floresta de desinformação, o que leva a menos confiança por parte do cidadão. A autora não se opõe à transparência e à abertura, mas considera a confiança como a meta mais importante, pois se a abertura produz menos confiança, em alguns casos o sigilo pode ser mais eficiente (MEIJER, 2009).

Nesse contexto, a materialização do princípio da publicidade em regimes de transparência pode ser questionada (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015). O segredo também pode demonstrar um valor democrático em situações que vão promover maior bem ao maior número de pessoas e que podem fracassar se forem divulgadas, e quando se trata de privacidade e reserva, que são partes do fundamento da liberdade.

Por causa de ressalvas como essas, para Etzioni (2014), enxergar a transparência como a “vitamina C da política”, como a solução para os problemas da democracia contemporânea pode causar danos; os males democráticos não são resolvidos apenas por conta da maior exposição de informações públicas que envolvem os negócios do Estado. O autor apresenta a como principal razão para

essa subestimação do conceito uma teoria tida como popular e ingênua sobre como funciona a democracia direta. Segundo essa teoria, os eleitores podem tomar conhecimento sobre os prós e contras dos programas de governo, avaliar suas eficácias e custos e então determinar sobre quais deles são a favor ou contra. O problema encontrado pelo autor nessa teoria é que a maioria das pessoas estaria ocupada com outras questões e teria pouco tempo e energia para dedicar-se a assuntos públicos. Nesse contexto, também não teriam capacidade necessária – *training necessary* – para analisar e avaliar as montanhas de dados disponibilizados pelas políticas de transparência (ETZIONI, 2014).

Filgueiras (2011) acrescenta que as crescentes delinquências do homem público tornaram necessária uma política da transparência em que o controle da cidadania ficasse a cargo do Estado, o que levou ao conceito de “política da transparência” se tornar “uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável” (FILGUEIRAS, 2011, p.66). O conceito apareceria constantemente como um remédio para as delinquências praticadas na política.

Em seu estudo sobre a transparência relacionada à pauta ambiental, Mol (2010) menciona algumas potenciais armadilhas e desvantagens da transparência. Embora sua intenção seja a de capacitar os impotentes, a transparência também pode acabar capacitando os poderosos por meio, por exemplo, da facilidade de países desenvolvidos em preencher seus requisitos, enquanto as nações menos desenvolvidas apresentam consideráveis dificuldades em preenchê-los, o que torna a transparência, nesses casos, um instrumento de fomento da desigualdade. Outra desvantagem está no fato de que a transparência não se executa eficazmente enquanto todos aqueles destinados a usar as informações divulgadas não tiverem acesso à alfabetização sobre o que significa tal informação, e enquanto aqueles sobre os quais se relacionam as informações divulgadas não forem vulneráveis a acusações. Além disso, uma transparência madura deve vir junto com os fluxos crescentes de informação e reivindicação, já que ela só pode trabalhar de forma eficaz quando a qualidade e confiabilidade da informação estão garantidas, ou seja, a divulgação de informações pobres em credibilidade e de má qualidade não consegue capacitar os cidadãos (MOL, 2010).

Apesar das críticas e ressalvas à questão da transparência, esta pesquisa entende que a comunicação entre Estado e cidadão – comunicação pública – via

digital pode ser ambiente para a apresentação efetiva da eTransparência. Pela comunicação pública online, conteúdos de prestação de contas e que dão luz ao que é de interesse público podem ser apresentados. A fim de deixar mais clara esta relação, é preciso que esta pesquisa se debruce, a seguir, no conceito de comunicação pública e suas facetas política e governamental.

## 2.5. A Comunicação Pública e suas vertentes

O ato de se comunicar é dever e prerrogativa do Estado e essa comunicação oficial é um direito dos cidadãos (LUZ, 2017). A partir dessa premissa, há o embasamento e a consolidação do conceito de comunicação pública. Esta seção apresenta suas definições e sua estreita relação com outros dois conceitos tratados por esta pesquisa: o de comunicação governamental e o de comunicação política. A comunicação pública e a governamental são constantemente confundidas e tidas como sinônimas, isso porque estão associadas em regimes democráticos. No entanto, não podem ser tomadas dessa forma em nenhum dos casos. A comunicação pública é mais abrangente que a governamental, englobando-a e sendo constituída por ela. Weber e Carnielli (2016) definem essa forma de comunicação como um “processo que operacionaliza critérios como visibilidade, acessibilidade, relações e discutibilidade, indispensáveis à democracia” (WEBER, CARNIELLI, 2016, p. 2 e 3) e constituída em torno de debate de temas que sejam de interesse público e como *medium* por excelência da cidadania.

Nesse sentido, comunicação pública e comunicação governamental se diferenciam no próprio conceito. Comunicação governamental ou comunicação de governo são denominações utilizadas para designar as formas de comunicação do Estado que buscam dar apenas visibilidade às suas ações e a seus governos. (LUZ, 2017). Em regimes ditatoriais, por exemplo, há práticas e instrumentos de comunicação governamental na produção de propaganda e na própria censura. No entanto, nesses governos não há comunicação pública, visto que o interesse público nas dinâmicas comunicacionais, aspecto constituidor de uma comunicação que visa ser pública, não é ali respeitado. A comunicação pública deve voltar todas as suas iniciativas especificamente para o interesse da sociedade e não segundo a perspectiva de governos; deve ser desprendida das amarras estatais, ou



seja, inserida efetivamente na esfera pública, no domínio da vida social (MATOS, 2013).

Outra confusão conceitual ocorre entre as definições de comunicação pública e comunicação política. Matos (2013) atribui essa confusão à história do país, em que vícios e equívocos se acumularam e se impregnaram nas práticas atuais (MATOS, 2013). A comunicação política deve ser vista como a que se relaciona com jogos de disputa ou de manutenção de poder, envolvendo “momentos eleitorais, debates partidários e ainda as abordagens ideológicas intragoverno ou em ambientes legislativos nos quais se diferenciam grupos organizados que tentam ocupar o espaço institucionalizado de tomada de decisões” (MATOS, 2013, p. 16).

Para Brandão (2009), a comunicação governamental e a comunicação política são duas das áreas de atuação da comunicação pública, que pode se identificar com pelo menos mais três. As cinco áreas são listadas a seguir:

- a) Comunicação organizacional: a comunicação ocorre de forma planejada dentro das instituições, visando criar relacionamentos com seus públicos e construir sua identidade e imagem. Dentro dessa identificação, muitas vezes, a comunicação pública é entendida como “uma atividade voltada para a divulgação institucional no âmbito da opinião pública”, e por isso leva essa denominação.
- b) Comunicação científica: nela, o objetivo maior é criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas, despertando o interesse do público por assuntos científicos e buscando apresentar respostas para suas curiosidades. Essa identificação com a comunicação pública se deu pela aproximação do campo da comunicação científica aos estudos de Ciência da Informação, este acrescentando àquele conhecimento e experiências de difusão de informação e expandindo sua área de atuação. Além disso, a produção e difusão de conhecimento científico têm incorporado preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas, estreitando ainda mais a identificação com a perspectiva “pública”.
- c) Comunicação da sociedade civil: também chamada de popular ou alternativa, está relacionada com as práticas e formas de comunicação

desenvolvidas pelas comunidades, membros do terceiro setor e movimentos sociais ou populares. Essa função da comunicação se identifica com a comunicação pública ao partir do princípio de que as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade, numa perspectiva comunicacional democrática e social.

d) Comunicação política: uma comunicação em que há influência na vida política dos Estados. Há a identificação com a comunicação pública por meio da expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos por governos e partidos e pela responsabilidade do Estado de gerir políticas públicas. Para a autora, este é o entendimento mais tradicional de comunicação pública.

e) Comunicação governamental: ocorre pelo estabelecimento de um fluxo informacional e comunicativo entre governo e cidadãos. Nele, a identificação ocorre a partir do momento em que temas de interesse público que propiciam mobilização social e debate público são acionados.

As duas últimas áreas – comunicação política e comunicação governamental – são, portanto, as que esta pesquisa localiza a comunicação pública, isto é, na expressão de governos por meio da comunicação em debates e momentos eleitorais e na responsabilidade do Estado de gestão de políticas públicas comunicacionais – viés político – e que estabelece, dessa forma, um fluxo informacional entre governos e cidadãos – viés governamental.

A partir da definição de comunicação pública adotada por esta pesquisa, faz-se necessário um maior aprofundamento neste conceito. Weber (2017) utiliza duas premissas vinculadas ao interesse público que acredita relevantes para a construção do entendimento de comunicação pública em tempos em que imperam as desqualificações à política e a supremacia de tecnologias digitais: deve ser vista como (1) instância de defesa e resistência da democracia, princípio irrecusável em todos os sistemas de comunicação do Estado e (2) os debates públicos como processos constitutivos da comunicação pública, com a participação cidadã sendo forma de sustentação das democracias pelas práticas comunicacionais.

Pela ênfase dada neste capítulo à questão da democracia atrelada à comunicação pública, é compreensível a defesa de hipóteses como a de que esse tipo de comunicação seja um dos indicadores da qualidade das democracias à

medida que ocorre pela circulação de temas de interesse público e que ajuda a promovê-los através de ações, sistemas e debates (WEBER, 2017). No entanto, esses temas precisam potencializar tensões, pactos, disputas e deliberações sociais. Dentro desse contexto, comunicação e democracia:

“São conceitos da mesma natureza e a sua operação é da ordem da normatividade e da ética e incidem nos discursos, ações e estruturas planejadas em torno do interesse público defensável pelas instituições jurídicas, políticas, sociais e midiáticas, como princípio ou estratégia” (Weber, 2017, p.39).

A partir dessa relação estreita com a democracia, é possível reconhecer um caráter normativo e ético da comunicação pública, admitindo que “as instituições públicas possuem responsabilidade singular na circulação de temas de interesse público, capazes de acionar o debate, a participação e a opinião pública” (LUZ, 2017, p.2). Nesse sentido, esse tipo de comunicação está nos debates da esfera pública, na identificação de compromissos de sistemas políticos de comunicação e na preservação do planejamento da comunicação estatal e governamental sempre por meio do interesse público (WEBER, 2017).

Essa ligação comunicação pública-democracia fica ainda mais evidente se for pensada sob a lente da questão da cidadania. O intuito principal da comunicação pública é levar informação de interesse público ao cidadão, dando oportunidade para o estabelecimento de diálogo entre este e o Estado. Pela compreensão da comunicação de forma dialógica, “percebe-se seu papel na promoção da participação e do estímulo à prática da cidadania”, pois sem participação popular não há prática cidadã (MAINIERI, RIBEIRO; 2011, p. 53 e 54). Dessa forma, a cidadania se refere aos direitos e às obrigações nas relações entre o Estado e o cidadão (KUNSCH, 2013) e para que o Estado promova a construção de cidadania:

“faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (*accountability*), por meio de

um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto” (Kunsch, 2013, p.5)

A partir da apresentação da definição do conceito de comunicação pública que será adotado por esta pesquisa e por este capítulo teórico, o próximo passo é discutir “como o ambiente digital aumenta o leque de possibilidades para a comunicação entre Estado e cidadão” (SILVA, 2009) e como a transparência pode ser fomentada por este processo.

### 2.5.1 A interface digital, a Transparência e a Comunicação

A internet pode ser uma importante ferramenta para a comunicação entre governos e cidadão e para seu melhor exercício da cidadania. A cada nova experiência, as estruturas de comunicação das instituições governamentais se deparam com novos instrumentos digitais, como e-mail, *blogs*, *wikipedia*, banco de dados, mídias sociais digitais, entre outros, sempre precedidos por um planejamento eficiente e uma produção adequada por parte de seus usuários (KUNSCH, 2013).

Com a promessa de transformar o paradigma comunicacional, “as mídias sociais tornam-se um *locus* para uma comunicação mais dialógica ou, pelo menos, uma comunicação alternativa” (MAINIERI, RIBEIRO, 2011, p.59). É nesse sentido que as redes sociais estimulam a prática da comunicação pública: elas possibilitam uma participação interativa e ativa com o cidadão no processo comunicacional. Além disso, podem levar a uma maior participação cidadã nos debates de interesses públicos, estimulando a prática da cidadania e propiciando uma relação mais estreita entre governo e sociedade (MAINIERI, RIBEIRO, 2011).

Nesse contexto, as novas tecnologias podem significaram três inovações estruturais para a relação entre Estado e cidadão (SILVA, 2009):

1) “Desintermediação” ou “desmediação”: por meio dos recursos digitais, ocorre a mudança na comunicação mediada em larga escala, propiciando que diversos atores sejam também pólos emissores de informação. O Estado tem instrumentos reais para assumir de modo ágil, barato e eficiente a produção e

difusão informacional. No entanto, isso não significa que acabe a mediação e sim que pela interface digital, o Estado pode transmitir, ele mesmo, informação, dados e notícias com facilidade aos cidadãos.

2) Aspecto multimídia: pelo mesmo canal digital consegue-se estocar e transmitir informações com diferentes linguagens e formatos e interligar todas essas possibilidades em uma mesma ação comunicativa, propiciando maior proximidade comunicacional com o cidadão.

3) Capacidade de monitoramento do processo de comunicação pelo Estado: vigilância por meio dos recursos digitais, tornando possível o acompanhamento, gerenciamento e controle da comunicação direta com o cidadão. Pelos dados gerados sobre comportamento e perfil do usuário, eles também acompanham o percurso e preferências dos cidadãos. Nesse contexto, o Estado pode escolher a melhor forma de adoção de sua comunicação de acordo com suas próprias análises, isto é, se vai optar por uma comunicação mais aberta, ou mais fechada; mais vertical, ou mais horizontal; mais hierárquica ou menos hierárquica; mais completa ou menos completa (SILVA, 2009, p. 103 - 107).

Essa sofisticação tecnológica com a entrada do digital no contexto governamental também pode permitir um encontro com a transparência e o acesso a informações de governos. Ferramentas de mídias sociais e outros canais de comunicação online podem dar a representantes um local público para compartilharem as atividades cotidianas de seus governos de modo a manter a transparência (CHI; YANG, 2010), ampliando a visibilidade de um governo em relação à sociedade civil.

Ligada à noção de transparência, a visibilidade e os conceitos de acessibilidade, *accountability*, serviços e ações fazem parte do tema da comunicação pública, e por isso podem se inserir nessa comunicação (WEBER, CARNIELLI, 2016). A transparência pode levar visibilidade ao que é de interesse público, função esta também da comunicação pública, que não se volta à perspectiva de governos, e sim ao interesse da sociedade (MATOS, 2013).

A fim de trazer mais esclarecimentos a respeito da relação que a eTransparência pode ter com a comunicação pública online, esta pesquisa apresenta os três pilares e princípios democráticos para a comunicação online

entre Estado e cidadão descritos por Silva (2009) e que se encontram dentro do contexto de requisitos da transparência pública: a) publicidade – que torna o Estado mais visível ao cidadão –, b) responsividade – torna o Estado mais responsivo ao cidadão – e c) porosidade – torna o Estado mais aberto à opinião pública.

### **a) Publicidade:**

A publicidade consiste na propriedade de “ser público” ou no grau de inserção que algo pode sustentar neste público. Na contemporaneidade, o Estado explora novas formas de publicidade; portais na internet, por exemplo, podem se tornar:

“dispositivos de comunicação em larga escala de baixo custo, potencialmente mais horizontais e multifuncionais, servindo como repositório aberto de informação acessível a cidadãos espacialmente distantes, a qualquer tempo. Estas seriam inovações capazes publicizar o estoque de informações do Estado antes condenada ao confinamento físico, longe dos olhos e do conhecimento do público” (SILVA, 2009, p.113).

Silva (2009) também apresenta duas perspectivas fundamentais para se pensar a publicidade: (a) enquanto antítese da noção de “segredo” e (b) enquanto noção vinculada ao conceito de “esfera pública”. A primeira janela já foi discutida acima por esta pesquisa e passa pela questão do Estado invisível – que se justifica e se mantém pelo segredo e opacidade – e pelos limites e funções do segredo para a governabilidade. A segunda perspectiva consiste na aproximação da publicidade com o conceito de esfera pública: tornar algo “público” é torná-lo objeto da fala pública. Nesse contexto, pensar na questão da publicidade significa dizer que, no horizonte de uma democracia forte, o Estado estaria obrigado a ser transparente e seus atos seriam um potencial objeto da esfera pública.

Há diferentes maneiras de se materializar a publicidade pela interface digital do Estado, isto é, por sua comunicação pública online. Elas podem se apresentar em quatro níveis: 1) o utilitário, que diz respeito a uma instrumentalização da busca por informações, isto é, a uma visibilidade com fim em si mesma, com o

Estado se tornando mais transparente ao cidadão e dando publicidade aos seus mecanismos de visibilidade (ferramentas de busca do site, por exemplo, é uma forma utilitária de publicidade); 2) o informativo, que se apresenta na forma de notícia ou propaganda e é voltado para propagar, persuadir, anunciar e informar o cidadão sobre as ações e atividades do Estado; 3) o instrutivo, que se baseia em esclarecimento e pelo qual o Estado busca dar mais visibilidade de suas ações, instituições ou temas de interesse geral de forma didática, usando estruturas que sejam inteligíveis ao cidadão, como gráficos, tabelas, ilustrações e cartilhas educativas; e 4) o argumentativo, quando a comunicação online tem a perspectiva de tornar o Estado mais visível e transparente ao cidadão por relações de comunicação em nível discursivo, voltado para dar razões públicas sobre suas gestões (SILVA, 2009).

## **b) Responsividade**

A responsividade consiste em dizer que há algum nível ou grau de diálogo com a parte que demanda resposta. Existe quando há “alguém/algo” respondendo sobre “alguma coisa” para “outrem”. Em um sistema democrático, o “alguém/algo” é o Estado e seus agentes que respondem a demandas de interesse público (“alguma coisa”) para os seus mandantes, a esfera civil (“outrem”). Nesse sentido, pelo prisma da comunicação pública, responsividade “significa que o cidadão produziu um input direcionado a obter uma resposta específica; e o Estado produziu um output que tenta responder a esta demanda” (SILVA, 2009, p.125).

A obrigação de responder, portanto, é um dos pontos-chave da relação entre Estado e cidadão. Como visto acima neste capítulo teórico, há responsividade pela prestação de contas do governo para com seus cidadãos, o que se constitui um dos elementos principais para que haja boa governança e maiores níveis de transparência governamental (KIM ET AL., 2005, p. 646 - 354). Uma maneira de levar à responsividade obrigatória de governos e instituições é por meio da lei de acesso à informação (LAI), aprovada em 2011 e que entrou em vigor no ano seguinte. Já mencionada e discutida anteriormente por esta pesquisa, a LAI, assim como todas as leis desta envergadura – *Freedom of Information Acts* – têm por objetivo tornar governos mais profissionais, previsíveis e responsáveis e cidadãos

mais proativos na vida pública (MICHENER, 2011). Por meio delas, que garantem a liberdade de informação, cidadãos podem solicitar acesso informacional aos governos, que precisam responder aos pedidos em tempo previamente estipulado e justificar possíveis negativas de acordo com os termos da legislação.

No que tange à responsividade como um dos requisitos fundamentais para a comunicação do Estado online, a lei de acesso à informação pode se tornar ainda mais relevante: a LAI prevê que o cidadão possa fazer pedidos de acesso à informação (Transparência Passiva) e acompanhar o processamento do pedido pelo e-SIC, plataforma digital de serviço de informação ao cidadão de linguagem clara e de fácil compreensão que funciona como o principal canal de comunicação entre governos e sociedade (ALMADA, 2017).

A responsividade também possui quatro níveis de relação comunicativa na interface digital: 1) o utilitário diz respeito, nesse contexto, a uma relação instrumental do ato de responder, quando a comunicação opera para gerar uma resposta às necessidades cotidianas, burocráticas ou práticas do cidadão na sua relação com o Estado; 2) o informativo, que tem o propósito de tornar o Estado mais responsivo pelo ato de informar, criando, por exemplo, canais de *feedback* individual ao cidadão; 3) o nível instrutivo, que busca uma responsividade pública aberta por meio da instrução aos cidadãos, com preocupações didáticas que visam esclarecer sobre questões de interesse público; e o 4) nível argumentativo, que diz respeito a tornar o Estado mais dialógico por uma relação comunicacional discursivamente estruturada na deliberação (SILVA, 2009).

### **c) Porosidade**

Para que seja forte, a comunicação estatal online também precisa do requisito democrático da porosidade. Trata-se da obrigação de levar em conta a opinião e a vontade públicas, isto é, manter o Estado aberto ao público, tentando refletir os anseios da soberania popular e captando demandas dos cidadãos para transformá-las em possíveis decisões políticas. Os canais de comunicação online do Estado funcionariam, nesse contexto, como receptores que tentam captar esses anseios (SILVA, 2009).



Um Estado que cumpre o requisito da porosidade seria um Estado aberto à influência e à participação públicas. Seus níveis comunicativos são: 1) o utilitário, quando se pretende gerar um serviço por meio da coleta e processamento de dados que são substratos do próprio processo comunicacional podendo influenciar, com esse material, o processo de produção da decisão política ao serem tabulados e utilizados como sondagem de opinião; 2) o informativo, que consiste na captação de preferências e input de informação por meio de chamamentos do agente governamental para que o cidadão dê sua opinião em opções pré-estabelecidas, na forma de sondagem de opinião ou *surveys*; 3) o nível instrutivo, que capta a opinião de modo mais dialógico que uma *survey*, deixando o cidadão livre para instruir sua opinião sobre determinado assunto de interesse público por meio de alternativas/opções oferecidas a ele pelo Estado; 4) o argumentativo, no qual é feito um tipo de consulta mais formal, geralmente prevista em lei, onde o Estado estabelece uma relação oficial com o cidadão para colher propostas discursivamente estruturadas; e o 5) nível decisório, mais ligado à democracia direta e que ocorre quando o Estado pretende se tornar mais suscetível ao cidadão por meio do recebimento de uma ordem vinda da opinião pública, utilizando a comunicação para captar quantitativamente a opinião do cidadão, como por exemplo, no ato de votar sobre um tema e a soma desses votos contabilizarem a decisão a ser cumprida pelo governante (SILVA, 2009).

Ao longo deste capítulo teórico, esta pesquisa buscou dissertar a respeito dos conceitos de eTransparência e Comunicação Pública. Para isso, se debruçou nas discussões da Academia acerca de democracia digital, transparência pública, eTransparência, comunicação política, comunicação governamental, comunicação pública e acerca da relação entre todos esses conceitos.

Ao fim, espera-se a compreensão de que objetos ou atividades não são transparentes por si mesmos, mas tornam-se legíveis através de mediação, isto é, por meio de ferramentas e canais de comunicação online que dão aos representantes um local público para compartilharem as atividades cotidianas de seus governos para que possam manter e alimentar a transparência de seus governos (HANSEN; CHRISTENSEN; FLYVER-BOM, 2015; CHI; YANG, 2010). Esta pesquisa entende que as ferramentas e canais de comunicação pública online, isto é, a comunicação online do Estado – que visa o interesse público, é destinada à sociedade civil e é importante indicador de defesa e qualidade da

democracia – se torna ambiente propício para a promoção da transparência pública via digital: a eTransparência.

A partir desta perspectiva, esta pesquisa busca analisar se a comunicação pública online das prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo consegue ser canal com potencial de se levar à promoção de transparência pública. A seguir, serão abordados os aspectos metodológicos para esta análise.

### 3. Metodologia e Resultados

A parte empírica da pesquisa consiste em uma análise qualitativa de conteúdo de todas as postagens no Facebook das páginas oficiais das prefeituras do Rio e de São Paulo ao longo de 2017.

A escolha dessa rede social se deu por seu notório crescimento: segundo o relatório Digital In, produzido pelo “*We are Social*” e “*Hootsuite*”, o Facebook é a segunda rede social mais utilizada no Brasil (62%), ficando atrás apenas do Youtube (63%), e o brasileiro passa, em média, 9 horas e 14 minutos por dia na internet. Além disso, Carreiro (2017) destaca que, pelo Facebook, governos podem desenvolver publicações que tratam da gestão pública, divulgação de agenda e legislação, fazendo com que a plataforma se torne um canal de discussão e participação e um ambiente propício para prestar contas de ações governamentais aos cidadãos. Desse modo, o Facebook daria ao cidadão a chance de seguir os passos dos políticos, tornando-se um meio para transparência de atos e ações (CARREIRO, 2017).

A relevância dessa rede social para a questão da transparência estaria, portanto, por seu potencial de ser utilizado para o reforço deste princípio ao a) tornar o acesso à informação mais fácil; b) aprofundar e ampliar a transparência no âmbito da cultura institucional; e c) contextualizar os dados concernentes à transparência (ZINNBAUER, 2007; PINA ET AL, 2007; OSTERMANN; STAUDINGER, 2008).

As duas cidades escolhidas como objeto desta pesquisa são as capitais mais populosas do Brasil: com mais de 12 milhões de habitantes, São Paulo é a cidade mais populosa do país; o Rio é a segunda mais habitada, com quase 7 milhões de habitantes (IBGE, 2018). Além disso, esses municípios têm importância na renda do país; São Paulo tem o maior PIB per capita, com 10,85% de participação na economia nacional, e o Rio 5,35% (IBGE, 2015). No entanto, a pesquisa não pretende e/ou pretendeu fazer qualquer tipo de comparação ou relação entre as duas prefeituras.

Ao todo, foram coletados e analisados 1.116 postagens feitas no Facebook pelas prefeituras ao longo de 2017: 528 da página oficial da prefeitura de São Paulo e 588 da página da prefeitura do Rio de Janeiro. O período analisado se trata do primeiro ano de mandato dos prefeitos João Doria (PSDB), de São Paulo, e Marcelo Crivella (PRB), do Rio de Janeiro. Eleito no primeiro turno, Doria conseguiu 53,3% dos votos válidos. No Rio, Crivella venceu no segundo turno com 59,36% dos votos.

As postagens foram codificadas manualmente por três pesquisadores – Caroline Pecoraro, Letícia Capone e Vivian Mannheimer. As divergências sobre a classificação aconteceram em poucas postagens e os resultados finais foram obtidos por meio de consenso. Em relação aos recursos técnicos utilizados, os dados foram coletados por meio da plataforma *Netvizz*, que forneceu as publicações postadas dentro do período escolhido – 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2017.

Foram estabelecidas nove categorias de análise dos temas das postagens a fim de avaliar se o conteúdo dos *posts* possui potencial de levar à promoção de transparência. As categorias foram desenvolvidas com base nas metodologias propostas pelas pesquisas de Mesquita (2017) e Silva (2009) e na literatura sobre o tema da transparência pública (KIM ET AL., 2005; BANNISTER; CONNOLLY, 2011; AMORIM, 2012; FUNG, 2013; GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014; ALMADA, 2017).

Ao revisar essa literatura nos capítulos teóricos da pesquisa, foram destacados termos e temas utilizados na construção das categorias, como responsividade, acesso à informação, participação cidadã, transparência nos processos de tomada de decisão e dos seus resultados, com a agenda do governante, e com os gastos públicos e administração fiscal.

Entretanto, para que fosse possível transpor essa teoria que embasa a construção da metodologia para as definições das categorias em fins de análise, o presente trabalho precisou relativizar os conceitos teóricos e compreendê-los em uma perspectiva mais ampla, englobando e/ou relativizando aspectos. Nesse sentido, os três codificadores classificaram as postagens segundo as seguintes categorias:

### 1) Ações Governamentais:

O acesso a informações de interesse público é um dos requisitos para que haja “condição ideal” de transparência democrática, onde cidadãos acompanham e monitoram a gestão pública pelas ações de governo (FUNG, 2013). Dessa forma, a categoria Ações Governamentais contempla postagens com foco em tornar públicas ações políticas de governo – iniciativas governamentais, obras e políticas públicas em geral. Como “ações”, esta pesquisa entende atividades realizadas pelo governo em longo prazo ou sem período de tempo pré-estabelecido.

Figura 1: exemplo de postagem classificada como Ações Governamentais



## 2) Serviços Público-sociais:

O acesso do cidadão a informações de interesse público é vital para o fortalecimento das democracias e para que governos sejam mais abertos e às vistas dos governados (AMORIM; ALMADA, 2014; GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014). As informações sobre serviços oferecidos pelo governo estão nesse contexto. Essa categoria da pesquisa contempla postagens cujo conteúdo divulga e/ou apresenta informações sobre serviços sociais de utilidade pública oferecidos pelo governo em, por exemplo, saúde, educação – cursos gratuitos, capacitação –, desenvolvimento social e que afeta diretamente o cidadão. Como “serviços”, esta pesquisa compreende atividades pontuais promovidas pela administração pública, que funcionam por um determinado período de tempo e por isso adquirindo essa roupagem.

Figura 2: exemplo de postagem classificada como Serviços Público-sociais



### 3) Agenda:

Ter conhecimento a respeito da rotina de vida pública dos governantes é instrumento de acompanhamento e interação do cidadão com o governo (ALMADA, 2017). Sendo assim, na categoria “Agenda” estão postagens que divulgam a agenda do dia do governante – os eventos marcados e tarefas do dia – ou o que ocorreu em um evento agendado – as conclusões, acordos firmados, discursos e *feedback* ao cidadão a respeito de evento do qual o governante participou.

Figura 3: exemplo de postagem classificada como Agenda





#### 4) Convite ao engajamento público:

A participação do cidadão nas dinâmicas do governo também é requisito para que haja uma “condição ideal” de transparência democrática (FUNG,2013). Por isso, a categoria “Convite ao engajamento público” diz respeito a postagens de chamada à participação cidadã em ações digitais ou iniciativas de interesse público. O conteúdo do *post* leva à ação imediata ou à chamada a alguma atividade promovida pelo governo, estimulando a interação cidadã.

Figura 4: exemplo de postagem classificada como Convite ao engajamento público

**Prefeitura de São Paulo**  
16 de outubro de 2017 · 🌐

Começam em 18 de outubro as audiências públicas municipais do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. O PDUI é um instrumento legal que trata de assuntos como transporte metropolitano, abastecimento de água, saneamento ambiental e habitação. Tem como objetivo traçar as diretrizes que vão orientar o desenvolvimento urbano e regional, através da coleta de dados, subsídios, sugestões e propostas. Participe!  
Saiba mais em <https://goo.gl/kX3EDz>

## PARTICIPE

### Audiências Públicas Municipais do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo

As audiências buscam ampliar o conhecimento público e permitir o debate junto à sociedade civil para a elaboração do PDUI.

18/10 - 18h	21/10 - 8h	25/10 - 18h
<b>Região Norte e Leste</b>	<b>Região Sul</b>	<b>Região Centro e Oeste</b>
Uninove Memorial Barra Funda Rua Francisco Matarazzo, 364 - Barra Funda	CEU Casa Blanca Rua João Damasceno, 85 M'Boi Mirim	Uninove Vergueiro Rua Vergueiro, 235/249 Auditório Uninove

comentários   compartilhamentos

👍 Curtir   💬 Comentar   ➦ Compartilhar



### 5) Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos:

A transparência nos processos de tomada de decisão e dos seus resultados é processo constituinte de uma efetiva transparência governamental (GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014). A categoria “Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos” contempla as postagens em que o governante apresenta a decisão tomada e suas razões e/ou justificativas para tal. Ela também contempla os benefícios, efeitos e/ou resultados atingidos por meio da decisão tomada.

Figura 5: exemplo de postagem classificada como Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos



## 6) Conteúdo Fiscal:

Conteúdos que dizem respeito à administração fiscal se relacionam com a ideia de transparência fiscal, que se refere à possibilidade de prestação de contas a respeito da destinação do orçamento e das finanças públicas por meio do acesso a informações sobre receitas e despesas do governo (ALMADA, 2017). Na categoria Conteúdo Fiscal estão postagens ligadas a essa vertente da transparência, que divulguem números de gastos, receitas, despesas, orçamentos, licitações, leilões, concessões, doações recebidas pela administração pública, entre outros assuntos que prestem contas fiscais do governo ao cidadão.

Figura 6: exemplo de postagem classificada como Conteúdo Fiscal



## 7) Informação e educação para a cidadania:

Cidadãos mais bem informados por governos que visam ser mais transparentes são capazes de ter mais controle da gestão do que é público e podem tomar melhores decisões políticas (ALMADA, 2017; AMORIM; ALMADA, 2014). A categoria de tema “Informação e educação para a cidadania” contempla postagens que informem e facilitem a formação de valores para a cidadania; o conteúdo dos *posts* da categoria pode levar ao esclarecimento a respeito de leis, do funcionamento de determinado instituto, órgão, atividade e iniciativa, entre outros aspectos que envolvam informações que educam e fomentam a cidadania.

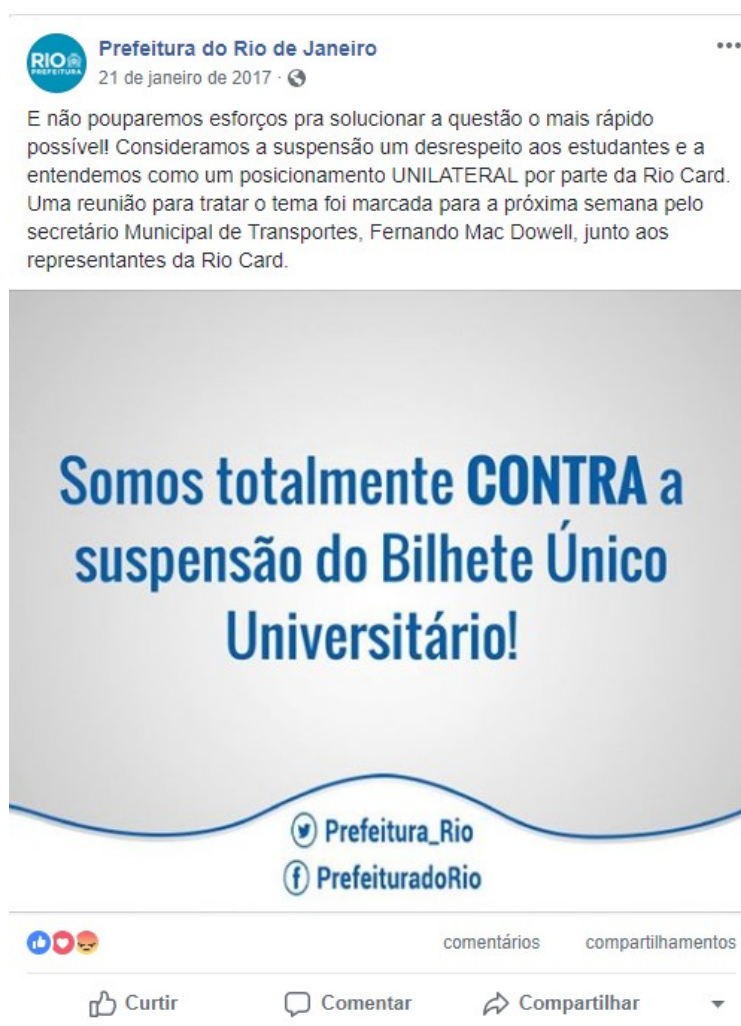
Figura 7: exemplo de postagem classificada como Informação e educação para a cidadania



## 8) Responsividade:

Um governo responsivo pela prestação de contas constitui um dos elementos principais para que haja boa governança, para maiores níveis de transparência governamental, para uma boa relação entre Estado e cidadão e para a comunicação de governos via digital (ALMADA, 2017; KIM ET AL., 2005). Na categoria “responsividade” estão postagens que apresentam o posicionamento do governante em nota de repúdio, pedido de desculpas, ou declaração oficial do governo ao cidadão.

Figura 8: exemplo de postagem classificada como Responsividade



### 9) N.D.A:

Nesta categoria, publicações que não foram classificadas em nenhum dos temas anteriores, isto é, que não foram identificadas pela metodologia desenvolvida por esta análise como postagens com temas que possuam potencial de levar à promoção da transparência pública.

Figura 9: exemplo de postagem classificada como N.D.A





Na análise da prefeitura de São Paulo, os codificadores constataram que o principal tema das postagens foi o de Ações Governamentais, correspondendo a mais de 34% dos *posts*.

Tabela 1: número e percentual de postagens da prefeitura de São Paulo por categoria

Categoria1		
Ações Governamentais	181	34,28%
N.D.A	124	23,48%
Serviços Público-sociais	78	14,77%
Convite ao engajamento público	49	9,28%
Informação e educação para a cidadania	45	8,52%
Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos	24	4,55%
Agenda	11	2,08%
Conteúdo Fiscal	10	1,89%
Responsividade	6	1,14%

Fonte: elaboração própria

Entre as postagens da prefeitura do Rio, mais da metade do total de *posts* corresponde a três categorias cujos temas possuem potencial de levar à promoção de transparência – Convite ao engajamento, Ações Governamentais e Serviços Público-sociais.

Tabela 2: número e percentual de postagens da prefeitura do Rio de Janeiro por categoria.

Categoria1		
Convite ao engajamento público	118	20,07%
Ações Governamentais	115	19,56%
Serviços Público-sociais	100	17,01%
N.D.A	86	14,63%
Informação e educação para a cidadania	59	10,03%
Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos	52	8,84%
Agenda	28	4,76%
Conteúdo Fiscal	22	3,74%
Responsividade	8	1,36%

Fonte: elaboração própria

Se analisadas apenas as categorias de potencial de promoção de transparência, em São Paulo, a temática Ações Governamentais corresponde a quase metade do total percentual de postagens. Agenda, Conteúdo Fiscal e Responsividade são os temas menos recorrentes, resultando, juntos, a menos de dez pontos percentuais.

Tabela 3: percentual de postagens de potencial de promoção de transparência da prefeitura de São Paulo por categoria.

Categoria1	
Ações Governamentais	44,80%
Serviços Público-sociais	19,31%
Convite ao engajamento público	12,13%
Informação e educação para a cidadania	11,14%
Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos	5,94%
Agenda	2,72%
Conteúdo Fiscal	2,48%
Responsividade	1,49%

Fonte: elaboração própria

No Rio, em relação a apenas postagens de potencial de promoção de transparência, as temáticas Convite ao engajamento público e Ações Governamentais foram as mais recorrentes e possuem menos de um ponto percentual de diferença, enquanto Agenda, Conteúdo Fiscal e Responsividade foram os temas menos utilizados.

Tabela 4: percentual de postagens de potencial de promoção de transparência da prefeitura do Rio de Janeiro por categoria.



Categoria	
Convite ao engajamento público	23,51%
Ações Governamentais	22,91%
Serviços Público-sociais	19,92%
Informação e educação para a cidadania	11,75%
Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos	10,36%
Agenda	5,58%
Conteúdo Fiscal	4,38%
Responsividade	1,59%

Fonte: elaboração própria

Os resultados mostraram predominância de postagens cujos temas possuem potencial de levar à promoção de transparência pública. Houve, assim, um potencial de promoção de transparência por meio de um tipo de comunicação sem exigências legais, isto é, que não precisaria, por lei, ter esse canal de visibilidade com o cidadão.

No entanto, os resultados apresentaram temas possíveis de colaborar com a transparência e que não são explorados pelas duas prefeituras. Houve baixo investimento das páginas dos dois municípios em postagens de Agenda, Conteúdo Fiscal e Responsividade, assuntos importantes na teoria da transparência pública. Como já visto nesta pesquisa, pela Agenda do governante, o cidadão pode acompanhar a gestão do político, sendo este um instrumento de acompanhamento e de interação do cidadão com o governo (ALMADA, 2017). Por meio da publicização de conteúdos fiscais – abertura de orçamentos, políticas tributárias, operações de financiamento do governo, contas públicas, elaborações de políticas

e projeções fiscais –, o cidadão monitora orçamentos, despesas, receitas e as destinações dadas ao dinheiro público, sendo este mais um mecanismo de controle cognitivo da sociedade sobre a gestão estatal (KOPITS E CRAIG, 1998). Por fim, em um sistema democrático, o Estado tem obrigação de ser responsivo à esfera civil sobre assuntos de interesse público, sendo a responsividade elemento chave para uma melhor governança e relacionamento com o cidadão (SILVA, 2009; ALMADA, 2017). Ao não dar relevância a postagens desses temas, as prefeituras deixam de obter possíveis ganhos em requisitos democráticos e de transparência.

Em comum, as duas prefeituras tiveram ênfase em postagens de Ações Governamentais e Serviços Público-sociais. No caso do Rio de Janeiro, no entanto, o tema mais recorrente foi o de Convite ao engajamento público. Com definições que muitas vezes se entrelaçam, Ações Governamentais e Serviços Público-sociais se justificam pela importância do acesso à informação para uma transparência mais efetiva; a prestação de contas política só se cumpre quando também há a garantia de acesso a informações públicas, pois munidos de mais informações sobre as ações e os serviços promovidos por seus governos, os cidadãos podem ter mais controle da gestão do que é público (AMORIM; ALMADA, 2014). Convite ao engajamento público se relaciona com o conceito de participação e se justifica pela importância de cidadãos interagirem com as dinâmicas do governo, sendo este um requisito para que haja mais transparência democrática (FUNG, 2013).

## 4. Conclusão

Esta pesquisa buscou analisar se a comunicação via Facebook das prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro – as duas cidades mais populosas do Brasil – ao longo do ano de 2017 abordou temas com potencial de levar à promoção de transparência pública. Para isso, utilizou uma metodologia qualitativa de análise de conteúdo por meio de nove categorias desenvolvidas a partir da literatura (KOPITS E CRAIG, 1998; KIM ET AL., 2005; SILVA, 2009; BANNISTER; CONNOLLY, 2011; AMORIM, 2012; FUNG, 2013; AMORIM; ALMADA, 2014; GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014; ALMADA, 2017; MESQUITA, 2017). Seus temas não necessariamente levam à promoção de transparência, mas apresentam potencial de contribuir para tal. Nesse sentido, a pesquisa compreendeu o potencial de as postagens levarem à promoção de transparência a partir do referencial teórico e empírico estabelecido previamente por este estudo.

As categorias utilizadas pela pesquisa foram Ações Governamentais; Serviços Público-sociais; Agenda; Convite ao engajamento público; Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos; Conteúdo Fiscal; Informação e educação para a cidadania; Responsividade; e N.D.A. A classificação das postagens foi feita por três codificadores que, ao fim, entraram em consenso sobre os resultados.

Este trabalho visou contribuir para se preencher duas lacunas de estudos previamente identificadas. A primeira delas diz respeito aos trabalhos sobre a relação entre Comunicação Pública e Transparência; e a segunda se refere ao potencial de se levar à promoção de transparência pública para além de normas legais e de toda a normatividade que prevalece nos estudos da área, ou seja, dessa promoção como um valor democrático na comunidade política para além da normatização e dos aspectos exigidos pelas leis que versam sobre ela.

Foram duas as grandes partes que compuseram esta pesquisa; o primeiro capítulo tratou da contextualização teórica, uma revisão de literatura a respeito do Digital, da Transparência e da Comunicação Pública. O capítulo 2 apresentou a metodologia para análise do potencial de a comunicação via Facebook das duas

prefeituras levar à promoção de transparência pública e os resultados encontrados a partir da aplicação das categorias de análise sobre os objetos da pesquisa.

As 1.116 postagens feitas ao longo de 2017 no Facebook – 528 pela página oficial da prefeitura de São Paulo e 588 pela do Rio – foram analisadas e categorizadas. Em relação à página de São Paulo, o tema mais presente nos *posts* foi o de Ações Governamentais, enquanto Serviços Públicos-sociais é o segundo mais utilizado. Sobre a página da prefeitura do Rio, Convite ao engajamento público e Ações Governamentais foram as temáticas mais recorrentes, seguidas por Serviços Públicos-sociais.

A partir desses resultados, a pesquisa constatou predominância de postagens cujos temas possuem potencial de levar à promoção de transparência pública, havendo, assim, potencial de transparência por meio de um tipo de comunicação sem exigências legais e se configurando como um canal de visibilidade governamental.

Vale ressaltar nesta conclusão que a pesquisa analisou se os temas veiculados nas postagens podem gerar promoção de transparência pública independente da intenção do governante na publicação destes *posts*. Além disso, este estudo é o início de desenvolvimento do tema, com perspectiva de expansão em tese posterior. Nesse sentido, muitos aspectos serão mais detalhados e trabalhados em futuros estudos.

Em comum, as páginas do Facebook das duas prefeituras apresentaram um baixo investimento em postagens de Agenda, Conteúdo Fiscal e Responsividade e uma ênfase em Ações Governamentais e Serviços Públicos-sociais. No caso do Rio de Janeiro, também houve ênfase a postagens de Convite ao Engajamento Público. Esses dados merecem ser utilizados como hipóteses nos próximos estudos do tema, a fim de averiguar se há um padrão de importância de assuntos que se repete em outras prefeituras.

Ao classificar as postagens, os três codificadores divergiram em ocasiões em que os *posts* poderiam se encaixar em mais de um tema. Os casos mais recorrentes se deram em relação às categorias Ações Governamentais, Serviços Público-sociais e Tomada de decisão, seus resultados e/ou efeitos. No entanto, vale ressaltar que as categorias utilizadas pela pesquisa estão em sua primeira versão. Por isso, ainda precisam ser revistas e debatidas em seus conceitos

levando em conta as divergências ocorridas quando utilizadas nesta pesquisa para que, dessa forma, se tornem mais robustas em futuros estudos.

Sobre a parte teórica, é necessária uma revisão mais completa a respeito da perspectiva da comunicação. Além disso, uma discussão mais aprofundada a respeito dos estudos de redes sociais digitais precisa ser incluída.

Sendo assim, este estudo direcionou aspectos a serem trabalhados e ampliados em posteriores pesquisas:

- a) Expansão do objeto, isto é, mais prefeituras e mais canais de comunicação para que suscitem novos cruzamentos de dados;
- b) Utilização dos resultados como hipótese de trabalho em escopo maior de pesquisa;
- c) Revisão e mais debate a respeito das categorias utilizadas;
- d) Contextualização teórica mais robusta e detalhada em relação à Comunicação e a redes sociais digitais;
- e) Inclusão da perspectiva da Cultura da Transparência na teoria e na análise.

## 5. Referências bibliográficas

ALMADA, M.P. (2017). **Avaliação da eTransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. Tese Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ALT, J.; DREYER LASSEN, D. **Fiscal Transparency, Political Parties, And Debt In Oecd Countries**. In <http://rwj.harvard.edu/papers/alt.pdf> , 2003.

ALT, J.; DREYER LASSEN, D.; ROSE, S. **The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States**, EPRU Working Paper Series, No. 2006-02, 2006.

AMORIM, P. K.; GOMES, W. **O estado da transparência digital das capitais brasileiras: um estudo sobre e-transparência fiscal**. In: Anais do V Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BATISTA, C. **Informação pública: controle, segredo e direito de acesso**. Intexto, 26, 204-222, 2012.

BANNISTER, F., CONNOLLY, R. **The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government**. Policy & Internet: Vol. 3: Iss. 1, Artigo 8, 2011.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. The World Bank, p. 2, 2005.

BENTHAM, J. **Of Publicity**. Chap 2 de Essay on Political Tactics. In: The Works of Jeremy Bentham. Edinburgh: William Tait, 1839.

BENTHAM, J. **Da Publicidade**. In: Revista Brasileira de Ciência Política, n.6, p. 277-294, 2011.

BERTOT, J.C.; JAEGER, P.; MUNSON, S.; GLAISYER, T. **Social Media Technology and Government Transparency**. In: Computer 43 (11): 53-59, 2010a.

BERTOT, J.C.; JAEGER, P.; GRIME, J.M. **Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies**. In: Government Information Quarterly 27: 264–271, 2010b.

BRANDÃO, E. **Usos e Significados do Conceito Comunicação Pública**. Trabalho apresentado ao Núcleo de Pesquisa Relações Públicas e Comunicação Organizacional do VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, 2009.

CARREIRO, Rodrigo. **A Discussão Política Em Rede: Um Estudo Sobre a Divergência Política no Facebook**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

CULAU, A; FORTIS, M (2006). **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala, 2006.

CHI, F., YANG, N. (2010). **Twitter in Congress: Outreach vs Transparency**. In Munich Personal RePEc Archive (MPRA), Paper No. 24060. Disponível em <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/24060/>

CRUZ, C; SILVA, L; SANTOS, R. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro**. In Contabilidade, Gestão e Governança n. 3, v. 12, p.102 – 115. Brasília, 2009.

CYBERSPACE POLICY RESEARCH GROUP, **CyPRG**, 2001. Disponível em <http://www.cyprg.arizona.edu>

DINIZ, E. et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. In: Revista de Administração Pública, v. 43, n.1, p. 23-48, 2009.

FERREIRA, M. **As novas configurações da Gestão Pública: comunicação, conhecimento e pessoas**. Coletânea: Diversidade e Igualdade na Comunicação. UNIFESP: FAAC, 2007.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: *accountability* e política da publicidade.** Lua Nova (Impresso), v.84, p.65-94, 2011.

FUNG, A. **Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency.** Politics & Society, 41: p.183-212, 2013.

GOMES, W. **Democracia Digital: que democracia?** Trabalho apresentado no II Congresso Compolítica); Belo Horizonte, 2007.

GOMES, W., AMORIM, P.K., ALMADA, M.P. (2015). **Novos desafios para a ideia de transparência pública.** Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Democracia do VI Congresso Compolítica, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

HANSEN, H.K.; CHRISTENSEN, L.T.; FLYVERBOM, M. **Introduction: Logics of transparency in late modernity: Paradoxes, mediation and governance.** In: European Journal of Social Theory, v. 18(2), p. 117 - 131. 2015.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital: História, problemas e temas.** Edições Sesc SP, 2018.

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 Theory and Research 24(1), 137-157, 2014.

HEALD, D. **Fiscal Transparency and UK practice.** Public Administration Vol. 81 No. 4, 2003 (723–759), 2003.

HEALD, D. **Transparency as an instrumental value.** In: Hood, C.; Heald, D. (org.). Transparency: the key of better governance. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOOD, C. **‘Transparency’,** in P.B. Clarke e J. Foweraker (org.). Encyclopedia of democratic thought. London: Routledge, p. 700–04, 2001.

JOSHI, A. **Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery.** Development Policy Review, 31, 29–48, 2013. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12018/abstract>

KIM, P.S., HALLIGAN, J., CHO, N., OH, C.H., EIKENBERRY, A.M. **Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global**



**Forum on Reinventing Government.** Public Administration Review, 65(6), 646-654, 2005.

LIENERT, I. **Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?** IMF Working Paper; International Monetary Fund, 2010.

LUZ, A. **Sistemas de Comunicação Governamental: a experiência da Prefeitura de Fortaleza (2005-2012).** In Weber, M.H.; Coelho, M. Locatelli, C. (Org). Comunicação Pública e Política: Pesquisas e Práticas. Florianópolis: Insular, 2017.

MANUAL DOS DADOS ABERTOS: **desenvolvedores / cooperação técnica científica entre Laboratório Brasileiro de Cultura Digital e o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br).** São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil.** In: Congreso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 7., 2002, Brasília. Anais... Lisboa: CLAD, p. 1-22, 2002.

MARGETTS, H. **The Internet and Transparency.** In: The Political Quarterly, 82, p. 518-521, 2011.

MARQUES, J. **Internet e transparência política.** Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Política do XXIII Encontro Anual da Compós, na Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

MARQUES, J. **Ciberpolítica: recurso eletrônico.** Salvador: EDUFBA (Coleção Cibercultura. LAB404, 2016.

MATOS, H. **Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública.** In Revista Eptic Online, v.15 n.2 p.12-27, 2013.

MEIJER, A. **Understanding Modern Transparency.** International Review of Administrative Sciences 75 (2): 255-269, 2009.

MEIJER, A. **Understanding the Complex Dynamics of Transparency.** Public Administration Review 73: 429-439, 2013.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado /** Toby Mendel. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009

MOL, A. P. J. **The Future of Transparency: Power, Pitfalls and Promises.** *Global Environmental Politics*, 10(3), 132–143, 2010.

MOTTA, F. **Notas sobre Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal.** REDE. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, p. 1–20. Salvador, 2008

PINHO, J. A G. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia.** RAP. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 42, p. 471-493, 2008.

SACRAMENTO-SILVA, A.R., PINHO-GOMES, J.A. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador.** Em *Revista de Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis da UFBA*, v. 1, n. 1, 2007.

SHIRAZI, A., NAMAKI, A., ROOHI, A., JAFARI, G. **Transparency effect in the emergence of monopolies in social networks.** *arXiv Preprint arXiv: ...*, 1–14, 2013. Disponível em <http://arxiv.org/abs/1301.4634>

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.341.

SILVA, S; BRAGATTO, R; SAMPAIO, R. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática.** Rio de Janeiro, Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SILVA, S. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado.** Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

STURGES, P. **Corruption, transparency and a role for ICT?** *International Journal of Information Ethics*, 2, 1–9, 2004. Disponível em <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace/handle/2134/553>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**, 2009.

WELCH, E., HINNANT, C. **Internet Use, Transparency, and Interactivity Effects on Trust in Government.** *System Sciences, Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference*, 2003.

WEBER, M. H.; CARNIELLI, F. **A comunicação de instituições públicas e o paradoxo da visibilidade estratégica.** In XXV Encontro Anual da Compós, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 7 a 10 de junho de 2016.

WEBER, M.H. **Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade.** In Weber, M.H.; Coelho, M. Locatelli, C. (Org). Comunicação Pública e Política: Pesquisas e Práticas. Florianópolis: Insular, 2017.

KUNSCH, M. **Comunicação Organizacional: contextos, paradigmas e abrangência conceitual.** In Sistema de Información Científica, v. 8, n.2, 2014.

RIBEIRO, T; RIBEIRO, E. **A comunicação pública como processo para o exercício da cidadania: o papel das mídias sociais na sociedade democrática.** In Organicom, ano 8, n.14, 2011.

ZINNBAUER, D. **Transparency and Information Disclosure in E-Government.** In: Encyclopedia of Digital Government (Vol. 3), Edited by: Anttiroiko, A.V., Malkia, M., IGI Global Publication, 1566-1571, 2007.

OSTERMANN, H.; STAUDINGER, R. **Corruption, transparency, and e-government.** In: Encyclopedia of Digital Government, IGI Global, pp.251-259, 2008.

PINA, V.; TORRES, L.; ACERETE, B. **Are ICTs Promoting Government Accountability? A Comparative Analysis of E-Governance Developments in 19 OECD Countries.** In: Critical Perspectives on Accounting, Vol. 18, No. 5, pp. 583–602, 2007.