

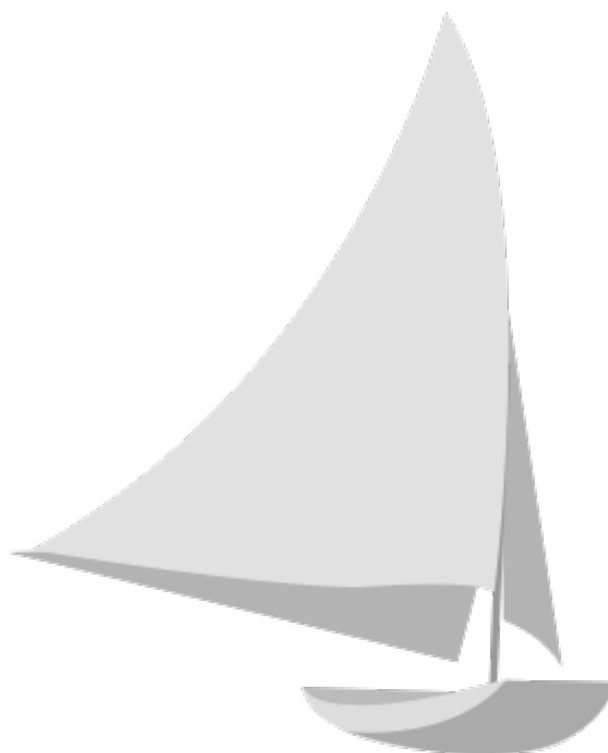
Governo Aberto: O Princípio da Transparência

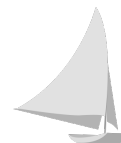
Autoria

Daniel José Silva Oliveira - djso@ufmg.br

Resumo

A partir da primeira década do século XXI, o termo governo aberto passou a ser considerado um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura baseado na transparência e na interação entre governo e cidadãos. Apesar de outros princípios terem sido atribuídos ao conceito, a transparência é apontada como um princípio-chave na construção de um governo aberto. Porém, a maioria dos estudos destacam os benefícios da transparência sem delinear suas possíveis faces. Nesse sentido, o objetivo desse ensaio teórico foi fazer uma revisão sobre a transparência no contexto da administração pública e esclarecer quais são as características da transparência como um princípio de governo aberto. Em síntese, o estudo demonstrou que no contexto do governo aberto, transparência quer dizer que o público deve ter acesso fácil e irrestrito às informações sobre as atividades, as decisões e o desempenho do governo atendendo aos padrões de dados abertos.





Governo Aberto: O Princípio da Transparência

Resumo: A partir da primeira década do século XXI, o termo governo aberto passou a ser considerado um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura baseado na transparência e na interação entre governo e cidadãos. Apesar de outros princípios terem sido atribuídos ao conceito, a transparência é apontada como um princípio-chave na construção de um governo aberto. Porém, a maioria dos estudos destacam os benefícios da transparência sem delinear suas possíveis faces. Nesse sentido, o objetivo desse ensaio teórico foi fazer uma revisão sobre a transparência no contexto da administração pública e esclarecer quais são as características da transparência como um princípio de governo aberto. Em síntese, o estudo demonstrou que no contexto do governo aberto, transparência quer dizer que o público deve ter acesso fácil e irrestrito às informações sobre as atividades, as decisões e o desempenho do governo atendendo aos padrões de dados abertos.

Palavras-chave: Transparência. Governo aberto. Dados abertos. *Accountability*.

Introdução

No campo da administração pública, a transparência tem sido frequentemente discutida como a solução para resolver uma ampla gama de problemas do governo relacionados à ineficiência, corrupção e mau desempenho por meio da disponibilização de informações relevantes, confiáveis, oportunas e compreensíveis sobre as ações e decisões políticas (Neto, Cruz, Ensslin, & Ensslin, 2009; Roberts, 2006). Atualmente, a transparência é considerada por muitos como a chave para a boa governança, uma norma global que exige um Estado transparente, instituições transparentes, processos transparentes, até mesmo uma sociedade transparente (Erkkilä, 2012; Hood, 2001, 2007; Meijer, 2015; Roberts, 2006).

Embora essa discussão tenha se intensificado nas últimas décadas, a ideia de um governo transparente não é nova. A transparência como uma ideia básica de reduzir a opacidade do governo tem sido discutida desde a “batalha das luzes” contra o absolutismo no século XVIII tendo como principais proponentes os filósofos iluministas Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Jeremy Bentham (1748-1832) que criticavam o absolutismo e o sigilo da política imperial (*arcana imperii*) defendidos por seus predecessores, como Jean Bodin (1530-1596) e Arnold Clapmar (1574-1604) (Roberts, 2006).

Ainda no século XVIII, a Suécia foi o primeiro país no mundo a adotar a legislação de liberdade de informação em sua transição do regime burguês absolutista para o liberal em 1766 (Erkkilä, 2012). Porém, a legislação sobre liberdade de informação ganhou popularidade muito tempo depois, durante o Movimento pela Liberdade de Informação dos EUA, entre as décadas de 1950 a 1970 (Meijer, 2014). Foi nesse período que o termo governo aberto começou a ser utilizado como sinônimo de acesso a informação governamental. Isso mudou a partir da primeira década do século XXI, quando algumas iniciativas pioneiras de governo aberto, como a *Open Government Initiative* (EUA), o *Government 2.0* (Austrália) e a iniciativa internacional *Open Government Partnership*, influenciaram a compreensão sobre o significado de governo aberto em todo o mundo (Francoli & Clarke, 2014). Desde então, tanto os governos quanto a academia atribuíram novos princípios ao conceito de governo aberto, tais como: transparência, participação, colaboração, tecnologia e inovação. Assim, a expressão governo aberto passou a ser considerada um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura baseado na transparência e na interação entre governo e cidadãos (Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014). Apesar de que novos princípios tenham sido atribuídos ao conceito, muitos estudos enfatizam que a transparência é um princípio-chave na construção de um governo aberto (e.g. Corrêa, Paula, Corrêa, & Silva, 2017; Francoli & Clarke, 2014; Nam, 2012; Ramírez-Alujas, 2011; Veljković et al., 2014). Porém, a maioria dos autores se preocuparam



demasiadamente em destacar os benefícios da transparência sem delinear suas possíveis faces. Nesse sentido, o objetivo desse ensaio teórico foi fazer uma revisão sobre a transparência no contexto da administração pública e esclarecer quais são as características da transparência como um princípio de governo aberto. Este estudo se justifica porque o significado e as características dos princípios de governo aberto não têm sido discutidas na literatura (Wooten & Kiss, 2018).

Este ensaio está estruturado da seguinte forma: na próxima seção são apresentadas as faces da transparência. Na terceira seção, são discutidas as características da transparência como um princípio de governo aberto. A quarta seção corresponde às considerações finais do estudo.

Faces da transparência

Atualmente, o termo transparência tem sido muito utilizado na literatura sob diferentes pontos de vista, que vão desde acesso à informação até *accountability* governamental (Ala'i & Vaughn, 2014; Francoli & Clarke, 2014; Heald, 2006; Meijer, 2015; Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Roberts, 2006; Veljković et al., 2014). As discussões, principalmente nos campos do direito, da economia, da ciência política e da administração pública, apresentam diversas faces da transparência que geralmente são relacionadas na promoção de uma série de valores, incluindo o estado de direito, a participação democrática, iniciativas anticorrupção, direitos humanos, eficiência econômica, proteção ambiental, entre outros (Ala'i & Vaughn, 2014; Hood, 2001). Em função disso, a transparência no contexto da administração pública pode ser melhor compreendida pela observação de seu tipo, sua natureza, bem como suas formas, perspectivas (direções), dimensões, objetivos, metas e seu momento (*timing*), conforme Figura 1.

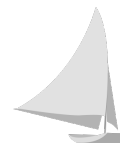
Tipos	Geral/particular
	Direta/indireta
Natureza	Normativa
	Instrumental
Formas	Ativa/passiva
	Nominal/efetiva
Perspectivas (direções)	Para dentro
	Para fora
	Para cima
	Para baixo
Dimensões	Publicidade
	Compreensibilidade
	Utilidade para decisão
Momento (<i>timing</i>)	Retrospectiva
	Tempo real
Objetivos	Abertura de dados
	Controle social
	<i>Accountability</i>

Figura 1. Faces da transparência.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tipos de transparência

Hood (2007) classifica a transparência em quatro tipos distintos: transparência geral/particular e transparência direta/indireta. A transparência geral diz respeito ao tipo de sociedade em que ninguém pode ser anônimo e todos estão sujeitos ao escrutínio de todos os outros, sendo a privacidade algo impossível. Por outro lado, a transparência particular refere-se ao tipo de sociedade em que há divisões nítidas entre a vida pública e privada, com a



transparência se aplicando apenas à primeira (governos, organizações, funcionários públicos, entre outros). A transparência direta está relacionada às atividades ou resultados que são diretamente observáveis pelo público em geral. De outro modo, a transparência indireta refere-se ao tipo de procedimento de informação ou relatório que torna as atividades ou os resultados visíveis e verificáveis, mas apenas para agentes ou especialistas técnicos. De acordo com o autor, quatro variantes podem ser derivadas da combinação entre transparência geral/particular e direta/indireta, conforme Figura 2:

	Transparência direta	Transparência indireta
Transparência geral	(1) Aberta ao escrutínio mútuo	(2) Vigilância geral
Transparência particular	(3) Fóruns públicos	(4) Transparência burocrática

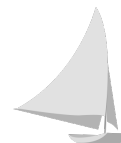
Figura 2. Variantes de transparência.

Fonte: Hood (2007)

A primeira variante da transparência (geral e direta) corresponde a “instituições totais” (presídios, orfanatos, casernas militares, campos de concentração, seminários católicos, etc.) e outras organizações que possuem um controle rígido das interações sociais, ou seja, organizações em que as ações de (quase) todos são diretamente observáveis por todos os outros. A segunda variante (geral e indireta) está relacionada principalmente a questões relacionadas à segurança. Nesse caso todas as ações estariam sob vigilância por observadores especialistas (por exemplo: torres de vigilância ou grampos de telefone ou câmeras de vigilância). A terceira variante baseia-se na ideia de transparência que envolve a observação direta e particular, ou seja, os detentores de cargos públicos são observados pelo público em geral no que diz respeito às atividades públicas. Trata-se do conjunto de maneiras pelas quais os cidadãos podem observar as ações e decisões do governo, bem como a atuação de seus membros por meio de reuniões públicas, portais de transparência, documentos públicos, entre outros. A quarta variante (particular e indireta) é essencialmente sobre métodos de governança, procedimentos institucionais e regras de decisão. Essa variante se resume na obrigação dos gestores de organizações que prestam serviços públicos em fornecer informações técnicas a departamentos centrais ou organismos de auditoria, inspeção e classificação.

Natureza da transparência

De acordo com Dror (1999), a transparência tem dupla natureza: normativa e instrumental. A natureza normativa parte da suposição que a transparência levará os decisores a tomarem as melhores decisões devido a responsabilização, ou seja, a transparência afeta o comportamento tanto dos que utilizam os mecanismos de transparência quanto daqueles cujas ações estão sendo expostas por esses mecanismos (Fisher, 2014). A transparência como norma faz parte dos sistemas de valores da democracia liberal e dos direitos humanos, que preveem o direito do cidadão de saber o que está acontecendo no governo e o dever do governo de ser transparente (Dror, 1999). No entanto, deve-se notar que estes não são direitos e deveres incondicionais ou absolutos. Portanto, eles devem ser considerados em relação a outros direitos e deveres, como o sigilo em questões sobre segurança nacional, por exemplo. Para Dror (1999), a transparência também pode ser conduzida por uma natureza instrumental ao contribuir para uma maior eficiência e eficácia, pressionando o governo a ser mais cuidadoso. No entanto, o autor ressalta que os requisitos de eficiência e eficácia não são automaticamente atendidos por mais transparência, pois existe o risco de que o governo procure apenas cumprir o “manual” para se proteger das críticas ao invés de atender realmente aos anseios do público.



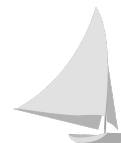
Formas de transparência

No que diz respeito às formas, a transparência pode ser ativa e/ou passiva, nominal ou efetiva. De acordo com Figueiredo e Gazoni (2016), a transparência ativa consiste na publicação do máximo de informações de interesse geral por parte das organizações e a transparência passiva se resume na disponibilização de canais de acesso e de pessoal para atender demandas e pedidos de informação mais específicos ou detalhados atendendo ao interesse particular do solicitante. Sobre essas formas de transparência, Michener, Medrano, e Niskier (2018) destacam que enquanto as informações que os governos publicam como transparência ativa podem ser “higienizadas” ou “escolhidas a dedo” por gestores públicos, a transparência passiva obriga funcionários públicos a responderem a demandas não antecipadas de informação aos cidadãos. Além da dicotomia entre transparência ativa e passiva, de acordo com Heald (2012), é muito importante que se faça uma distinção entre transparência nominal e transparência efetiva, pois pode haver um abismo entre o que é representado como fato em termos de transparência pública e a realidade subjacente. De acordo com o autor, a transparência nominal é aquela que visa tornar a imagem do governo aceitável ou simpática à opinião pública, atendendo aos requisitos de muitos dos índices de transparência por meio da publicação de grandes volumes de dados, mas sem se preocupar com a compreensibilidade dos mesmos pela a sociedade. Essa forma de transparência envolve a disseminação de informações que não revelam como as instituições realmente se comportam na prática, seja em termos de como elas tomam decisões, seja no resultado de suas ações (Fox, 2007).

Sobre a prática da transparência nominal, em um estudo anterior, Heald (2006) chama a atenção para risco de superficialidade ou de perversão do princípio da transparência. Em contraste, a transparência efetiva é aquela em que a sociedade pode acessar, entender e utilizar as informações para responsabilizar os ocupantes de cargos públicos (Heald, 2003, 2012). Ela lança luz sobre o comportamento institucional, permitindo que as partes interessadas, tais como formuladores de políticas, formadores de opinião e o público em geral, tenham acesso a informações confiáveis sobre o desempenho institucional (Fox, 2007). Para Michener e Bersch (2013), há duas condições necessárias para uma transparência efetiva: visibilidade e “inferabilidade” (*inferability*). A visibilidade significa que as informações devem ser completas e facilmente localizadas e a inferabilidade está relacionada à utilização das informações para se inferir algo, deduzir e chegar a uma conclusão. Segundo Michener et al. (2018), dentre as formas de transparência nominal e efetiva, a primeira é mais comumente praticada nos governos, uma vez que a segunda rompe de fato o sigilo, e alguns têm grande interesse em mantê-lo.

Perspectivas (direções) de transparência

Quanto à perspectiva, a transparência pode ocorrer em quatro direções distintas: (1) transparência para dentro, quando os de fora podem observar o que está acontecendo dentro da organização, (2) transparência para fora, quando aqueles dentro de uma organização podem observar o que está acontecendo fora da organização, (3) transparência para cima, de subordinados para superiores e (4) transparência para baixo, de superiores para subordinados (Heald, 2006). De acordo com Cucciniello, Porumbescu, e Grimmelikhuijsen (2017), essas quatro perspectivas de transparência podem existir simultaneamente, mas a maioria dos estudos enfatizam a observação das organizações públicas por atores externos. Meijer (2013), por exemplo, limita a definição de transparência em apenas uma direção. Para o autor, a transparência trata-se da disponibilidade de informações sobre um ator, permitindo que os atores externos monitorem as ações e decisões desse ator. Outro exemplo é Grimmelikhuijsen (2010), que além de definir a transparência apenas sob a perspectiva “para dentro”, ele



considera somente a forma de transparência ativa: “transparência é a divulgação ativa de informações por uma organização de forma a permitir que o funcionamento interno ou o desempenho dessa organização sejam monitorados por atores externos” (p. 10, tradução nossa).

Dimensões de transparência

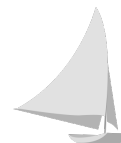
De acordo com Neto et al. (2009) a transparência possui três dimensões: publicidade, compreensibilidade e utilidade. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando seu acesso em múltiplos meios de domínio dos usuários. Conforme Wallin e Venna (1999), não apenas os documentos de rotina devem estar acessíveis ao público, pois as informações sobre os processos de tomada de decisão também devem ser acessíveis. Entretanto, Cruz, Ferreira, Silva, e Macedo (2012, p. 157) ressaltam que “dar publicidade não significa necessariamente ser transparente”, pois “é necessário que as informações sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas”. Isso está diretamente relacionado à segunda dimensão da transparência que é a compreensibilidade das informações. Segundo Neto et al. (2009), essa dimensão relaciona-se à apresentação visual ou formatação das informações (demonstrativos, relatórios, entre outros) e ao uso da linguagem. Para o autor, os documentos devem ser formulados em termos compreensíveis utilizando-se uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários. Além disso, as pessoas devem saber por que, por quem, como e quando as decisões foram ou serão tomadas. Para Neto et al. (2009), mais do que garantir o atendimento de normas legais, a transparência deve favorecer o exercício da cidadania e, nesse sentido, a compreensibilidade dos dados e das informações pelos usuários é uma condição indispensável. Por fim, a terceira dimensão da transparência é a utilidade das informações para o processo de tomada de decisão. De acordo com Neto et al. (2009), a utilidade está fundamentada na relevância, comparabilidade e confiabilidade das informações. Uma vez que as pessoas precisam de informação para saber como agir efetivamente no processo político, a transparência e o acesso à informação devem permitir que as pessoas em geral, e as partes interessadas em particular, contribuam para o processo de tomada de decisão (Wallin & Venna, 1999). Em síntese, da mesma forma que dar publicidade às informações sem torná-las compreensíveis para a sociedade não é transparência, a informação compreensível sem a devida publicação não tem utilidade. Do mesmo modo, não adianta publicidade de informações compreensíveis sem as condições de utilização.

Momento (timing) da transparência

Quanto ao *timing* da introdução da transparência, Heald (2012) distingue dois momentos possíveis: transparência em retrospectiva e transparência em tempo real. A transparência em retrospectiva significa que as informações sobre a organização são disponibilizadas *ex post*, após um prazo necessário para publicação. Esse prazo pode ser positivo, no sentido de tornar possível a estruturação das informações para facilitar sua compreensão, e negativo, visto que as informações podem sofrer interferências (manipulação) que comprometam sua confiabilidade. Por outro lado, na transparência em tempo real a informação é liberada assim que é criada, sendo divulgada de forma contínua. Apesar da publicação de informações em tempo real torná-la menos suscetível a interferências, corre-se o risco de haver perdas em termos de compreensibilidade no caso da publicação de dados brutos ou desestruturados.

Objetivos da transparência

A partir do que foi discutido até aqui é possível delinear três objetivos básicos da transparência: abertura de dados, controle social e *accountability*. A transparência está



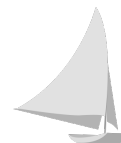
intimamente relacionada à informação. Porém ela não se limita apenas ao acesso à informação, pois a transparência está relacionada com o fluxo total de informações dentro de um sistema político (Hollyer, Rosendorff, & Vreeland, 2014). Nessa lógica, Neto et al. (2009) lembram que uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna ou compreensível. Além da disponibilidade de informações, que é fundamental para a governança democrática e para a capacidade do público de responsabilizar o governo, a transparência também diz respeito à reutilização e ao compartilhamento destas informações, que no contexto do governo aberto são tratados como políticas de dados abertos (*open data*). De acordo com Veljković et al. (2014), dados abertos são um pré-requisito necessário para a transparência. O conceito de dados abertos enfatiza a utilidade e o formato específico de dados sob a perspectiva de que os dados governamentais devem ser acessíveis, reutilizáveis, padronizados e atualizados, entre outros aspectos (Sandoval-Almazan & Gil-Garcia, 2016). Segundo Attard, Orlandi, Scerri, e Auer (2015), a política de dados deve seguir as seguintes diretrizes:

1. **Completos:** Todos os dados públicos disponíveis que não estão sujeitos a limitações de privacidade, segurança ou controle de acesso devem ser disponibilizados.
2. **Primários:** Os dados devem ser publicados na forma coletada na fonte, e não de forma agregada ou transformada.
3. **Atuais:** Os dados deverão ser disponibilizados o mais rápido possível após sua criação a fim de preservar seu valor.
4. **Acessíveis:** Os dados deverão ser disponibilizados para o público mais amplo possível, para os propósitos mais variados possíveis e sem limitações em seu uso.
5. **Processáveis por máquina:** Os dados devem ser razoavelmente estruturados para permitir o seu processamento automatizado.
6. **Acesso não discriminatório:** Os dados deverão estar disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
7. **Formatos não proprietários:** Os dados devem ser publicados em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
8. **Livres de licenças:** Os dados não estarão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

A partir dessas diretrizes é possível perceber que o foco da transparência não está apenas no acesso à informação, mas que os dados governamentais, que são ativos públicos, devem ser disponibilizados em formatos que possibilitem sua distribuição permitindo que os cidadãos os reutilizem de maneira que possam contribuir para melhoria dos serviços, no desenvolvimento de políticas públicas e no exercício do controle social (Attard et al., 2015; Francoli & Clarke, 2014).

A transparência, de acordo com Souza, Costa Barros, Araujo, e Silva (2013), é um dos elementos necessários para se consolidar o controle social, pois fornece as informações necessárias para o monitoramento e fiscalização das ações do governo, estimulando o compartilhamento das responsabilidades referentes às políticas públicas e prestação de serviços públicos entre o governo e os cidadãos, além da adoção de medidas que contribuem para: (a) garantir melhores resultados das políticas públicas; (b) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e (c) proporcionar o acesso dos cidadãos ao processo de desenvolvimento de políticas públicas e aos serviços públicos.

A transparência também é importante para promover a *accountability*, que pode ser entendida como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade” (Matias-Pereira, 2009, p. 78). A *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de

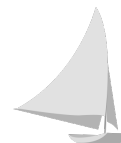


informações claras e oportunas acerca dos resultados da atuação do governo, bem como suas implicações para a sociedade, envolvendo de um lado, a capacidade ou o direito de demandar respostas e, de outro, a capacidade de sanção. (Cruz et al., 2012; Fox, 2007). Dessa forma, a transparência facilita a *accountability* quando realmente apresenta um aumento significativo na informação disponível, quando há atores capazes de processar a informação, e quando a exposição tem um impacto direto ou indireto no governo ou agência pública (Meijer, 2014). Fox (2007) distingue a *accountability* de duas formas: individual e institucional. Segundo o autor, a *accountability* individual seria mais legalista, tendendo a se concentrar em falhas individuais e a conduta do agente público. A *accountability* institucional, por sua vez, se concentraria mais nos processos da organização, como as agências realmente utilizam os recursos públicos e quais os resultados.

Transparência como princípio de governo aberto

Muitos estudos enfatizam que a transparência é um princípio-chave na construção de um governo aberto e um requisito indispensável para se promover a participação e a colaboração (Corrêa et al., 2017; Francoli & Clarke, 2014; Nam, 2012; Ramírez-Alujas, 2011; Veljković et al., 2014). Porém, a grande maioria dos autores se preocuparam demasiadamente em destacar os benefícios da transparência sem delinear suas possíveis faces. Por isso, é importante esclarecer quais são as características da transparência como um princípio de governo aberto:

- **Tipo:** De acordo com os tipos de transparência definidos por Hood (2007) é possível afirmar que, no âmbito do governo aberto, o tipo praticável é a transparência particular direta. É particular porque os agentes públicos devem ser observados pelo público no que diz respeito às atividades públicas, o que não condiz com a transparência geral; e direta, porque as informações sobre as ações e decisões políticas devem ser acessíveis e compreensíveis para todos os interessados e não apenas para especialistas ou órgãos de fiscalização, como é o caso da transparência particular indireta.
- **Natureza:** No governo aberto, a transparência possui natureza normativa e instrumental, pois ao mesmo tempo que a transparência envolve o direito do cidadãos de saber o que está acontecendo no governo, ela também deve ser instrumental no sentido de contribuir para maior eficiência e eficácia no governo (Dror, 1999; Fisher, 2014).
- **Formas:** A transparência como princípio de governo aberto pode assumir três formas: ativa e passiva (Figueiredo & Gazoni, 2016; Michener et al., 2018), e efetiva (Fox, 2007; Heald, 2003, 2006, 2012; Michener & Bersch, 2013). A transparência será ativa porque o governo deve publicar o máximo de informações visando atender o interesse geral. Passiva porque o governo também deve disponibilizar canais para que os interessados possam solicitar informações específicas, mais detalhadas ou esclarecimentos. Efetiva porque essa é a única forma em que a sociedade pode acessar, entender e utilizar as informações para responsabilizar os ocupantes de cargos públicos. A transparência nominal, também descrita por Heald (2003, 2006, 2012) e Fox (2007), apesar de mais comumente praticada nos governos (Michener & Bersch, 2013), não deve ser considerada para o governo aberto, pois não se trata de transparência de fato. Como Heald (2006) ressalta, a transparência nominal é a perversão do princípio da transparência, é a ilusão de haver transparência.
- **Perspectivas (direções):** Para o governo aberto é importante que a transparência seja multidirecional (para dentro, para cima e para baixo) (Cucciniello et al., 2017; Heald, 2006). Essas direções contemplam a multiplicidade de atores públicos e privados que



podem estar envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no contexto do governo aberto.

- **Dimensões:** As três dimensões da transparência (publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisão) são indispensáveis, pois as informações devem ser públicas, compreensíveis e úteis. As pessoas precisam de informações relevantes, comparáveis e confiáveis para saberem como agir efetivamente no processo político (Neto et al., 2009; Wallin & Venna, 1999).
- **Momento (*timing*):** Quanto ao *timing*, para o governo aberto, o ideal é que a transparência ocorra em tempo real ou o mais próximo disso. Embora a transparência em retrospectiva contribua para a *accountability* possibilitando a avaliação de ações passadas, ela restringe a participação do público nas questões atuais (Heald, 2012). Nesse caso, os participantes precisam de informações em tempo real sobre as atividades do governo antes que as decisões sejam tomadas (Vaughn, 2014).
- **Objetivos:** No contexto do governo aberto, a transparência deve cumprir os objetivos de abertura de dados, controle social e *accountability* (Hollyer et al., 2014). Há uma correlação entre esses objetivos, pois a informação disponibilizada segundo a política de dados abertos é um meio para que as pessoas tenham fácil acesso aos fluxos internos do governo e, assim, investiguem se seus representantes atenderam às suas expectativas (controle social) visando responsabilizá-los (*accountability*) por suas ações, decisões e os resultados (Veljković et al., 2014). A transparência contribui para a *accountability* desde que as informações disponibilizadas sejam realmente significativas, quando há atores capazes de processar a informação, e quando a exposição tem um impacto direto ou indireto no governo ou agência pública (Meijer, 2014). Do contrário, transparência seria como “abrir os procedimentos de trabalho que não podem ser imediatamente visíveis para aqueles que não estão diretamente envolvidos para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição” (Moser, 2001, p. 3).

De acordo com Meijer (2015), é importante destacar que algumas formas de transparência – principalmente a ativa e em tempo real – tiveram seu escopo e alcance largamente ampliados pelas TICs. Conforme Nam (2012), por meio das TICs, os governos puderam garantir a divulgação imediata da informação e disponibilizá-la ao público em diversos formatos que contribuem para uma discussão e participação informadas.

Considerações finais

Este ensaio teórico foi realizado com o objetivo de fazer uma revisão sobre a transparência no contexto da administração pública e esclarecer quais são as características da transparência como um princípio de governo aberto.

Conforme a discussão, no contexto do governo aberto a transparência deve ser do tipo particular direta, ou seja, os agentes públicos devem ser observados pelo público no que diz respeito às atividades públicas e as informações sobre as ações e decisões políticas devem ser acessíveis e compreensíveis para todos os interessados. A transparência também deve ser normativa e instrumental, quanto a natureza; ativa, passiva e efetiva, quanto à forma; multidirecional, quanto à perspectiva. Além disso, as informações devem ser públicas, compreensíveis e úteis, publicadas em tempo real ou o mais próximo disso, cumprindo os objetivos de abertura de dados, controle social e *accountability*. Em síntese, no contexto do governo aberto, transparência quer dizer que o público deve ter acesso fácil e irrestrito às informações sobre as atividades, as decisões e o desempenho do governo atendendo aos padrões de dados abertos.



Enfim, a transparência é o primeiro passo para que os cidadãos possam participar ativamente com suas próprias ideias no desenvolvimento de políticas públicas, nas decisões políticas, e colaborar juntamente com atores governamentais e não governamentais para a melhoria dos serviços públicos.

Este estudo é uma breve revisão sobre algumas das possíveis faces da transparência. Por esse motivo, novos estudos são necessários no sentido de aprofundar a discussão sobre a transparência, bem como participação e colaboração, como princípios de governo aberto.

Referências

- Ala'i, P., & Vaughn, R. G. (2014). 'Introduction'. In P. Ala'i & R. G. Vaughn (Eds.), *Research Handbook on Transparency* (pp. 1-11). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Corrêa, A. S., Paula, E. C. d., Corrêa, P. L. P., & Silva, F. S. C. d. (2017). Transparency and open government data: a wide national assessment of data openness in Brazilian local governments *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 1-19.
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. d. S., Silva, L. M. d., & Macedo, M. Á. d. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Dror, Y. (1999, October 28-29, 1999). *Transparency and Openness of Quality Democracy*. Paper presented at the NISPACE Civil Service Forum, Maastricht.
- Erkkilä, T. (2012). *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Figueiredo, V. S., & Gazoni, R. L. (2016). Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 8(2), 130-143.
- Fisher, E. (2014). Exploring the legal architecture of transparency. In P. Ala'i & R. G. Vaughn (Eds.), *Research Handbook on Transparency* (pp. 59-79). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), 663-671.
- Francoli, M., & Clarke, A. (2014). What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members. *JeDEM- eJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(3), 248-266.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2010). Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government? *Policy & Internet*, 2(1), 5-35.
- Heald, D. (2003). Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice. *Public administration*, 81(4), 723-759.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135, pp. 25-43). Oxford: Oxford University Press.
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30-49.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring Transparency. *Political Analysis*, 22(4), 413-434.
- Hood, C. (2001). 'Transparency'. In P. B. Clarke & J. Foweraker (Eds.), *Encyclopedia of democratic thought* (pp. 863-868). London: Routledge.
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191-210.



- Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de gestão pública contemporânea* (4. ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.
- Meijer, A. (2014). Transparency. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook public accountability* (pp. 507-524). Oxford: Oxford University Press.
- Meijer, A. (2015). Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands *International Journal of Public Administration*, 38(3), 189-199.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242.
- Michener, G., Medrano, E. E. C., & Niskier, I. (2018). Da Opacidade à Transparência? Avaliando os Cinco Anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629.
- Moser, C. (2001). How open is 'open as possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. *Political Science Series, Institute for Advanced Studies (IHS)*(80), 1-25.
- Nam, T. (2012). Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly*, 29(1), 12-20.
- Neto, O. A. P., Cruz, F. d., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2009). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene-Reflexiones Seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99-125.
- Roberts, A. (2006). *Blacked Out: Government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2016). Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), 170-192.
- Souza, F. J. V., Costa Barros, C., Araujo, F. R., & Silva, M. C. (2013). Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 3(3), 94-113.
- Vaughn, R. G. (2014). Exploring the legal architecture of transparency. In P. Ala'i & R. G. Vaughn (Eds.), *Research Handbook on Transparency* (pp. 80-112). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290.
- Wallin, A. R., & Venna, Y. (1999, October 28-29). *Transparency and Freedom of Access to Public Documents in Finland*. Paper presented at the NISPAcee Civil Service Forum, Maastricht.
- Wooten, G. W., & Kiss, S. J. (2018). The Ambiguous Definition of Open Government: Parliamentarians, Journalists and Bloggers Define Open Government In Accordance With Their Interests. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1-21.