



Administração Pública e Gestão Social
ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto

Oliveira, Daniel José Silva; Ckagnazaroff, Ivan Beck

A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto

Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 3, 2022

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681009>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto

Transparency as a key principle of Open Government

La Transparencia como principio clave del Gobierno Abierto

Daniel José Silva Oliveira

*Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração
(CEPEAD) – Universidade Federal de Minas Gerais
(UFMG), Brasil
djso@ufmg.br*

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681009>

Ivan Beck Ckagnazaroff

*Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração
(CEPEAD) – Universidade Federal de Minas Gerais
(UFMG), Brasil
ivanbeck@face.ufmg.br*

Recepción: 15 Octubre 2021

Aprobación: 11 Marzo 2022

Publicación: 22 Julio 2022

RESUMO:

Objetivo da pesquisa: Identificar as várias formas de se classificar a transparência pública e discutir quais de suas características são consideradas adequadas enquanto princípio de governo aberto.

Enquadramento teórico: O estudo discute o conceito de transparência pública, suas múltiplas faces e características como princípio de governo aberto.

Metodologia: Ensaio teórico realizado a partir da articulação de conceitos e abordagens que delimitam a transparência como um princípio-chave de governo aberto.

Resultados: No contexto do governo aberto, transparência vai além da publicação de informações fiscais, visto que o público deve ter acesso fácil e irrestrito a informações sobre as atividades, decisões e desempenho do governo, atendendo aos padrões de dados abertos.

Originalidade: O estudo tem como finalidade estreitar a lacuna teórica resultante da escassez de pesquisas que aprofundem a discussão sobre as características dos princípios de governo aberto. Na literatura sobre governo aberto, a transparência e outros de seus princípios têm sido tratados apenas superficialmente.

Contribuições teóricas e práticas: Este ensaio apresenta uma contribuição teórica sobre o conceito e as formas de se classificar a transparência pública, além de fornecer dimensões e categorias para sua análise sob a ótica de governo aberto.

PALAVRAS-CHAVE: Governo aberto, Transparência, Acesso à informação, Dados abertos.

ABSTRACT:

Objective: Identify the various ways of classifying public transparency and discuss which of its characteristics are considered adequate as open government principle.

Theoretical framework: The study discusses the public transparency concept, its multiple faces and characteristics as open government principle.

Methodology: Theoretical essay based on the articulation of concepts and approaches that delimit transparency as a key principle of open government.

Results: In open government context, transparency goes beyond the publication of fiscal information, as the public must have easy and unrestricted access to information about government activities, decisions and performance, meeting open data requirements.

Originality: The study aims to narrow the theoretical gap resulting from the scarcity of research that deepens the discussion on the characteristics of open government principles. In the literature on open government, transparency and other of its principles have been treated only superficially.

Theoretical and practical contributions: This essay presents a theoretical contribution to the concept and ways of classifying public transparency, in addition to providing dimensions and categories for its analysis from the open government perspective.

KEYWORDS: Open government, Transparency, Access to information, Open data.

RESUMEN:

Objetivo de la investigación: Identificar las distintas formas de clasificar la transparencia pública y discutir cuáles de sus características se consideran adecuadas como principio de gobierno abierto.

Marco teórico: El estudio discute el concepto de transparencia pública, sus múltiples facetas y características como principio de gobierno abierto.

Metodología: Ensayo teórico basado en la articulación de conceptos y enfoques que delimitan la transparencia como principio clave del gobierno abierto.

Resultados: En el contexto del gobierno abierto, la transparencia va más allá de la publicación de información fiscal, ya que el público debe tener un acceso fácil y sin restricciones a la información sobre las actividades, decisiones y desempeño del gobierno, cumpliendo con los requisitos de datos abiertos.

Originalidad: El estudio busca cerrar la brecha teórica resultante de la escasez de investigaciones que profundicen la discusión sobre las características de los principios del gobierno abierto. En la literatura sobre gobierno abierto, la transparencia y otros de sus principios se han tratado solo de manera superficial.

Aportes teóricos y prácticos: Este ensayo presenta un aporte teórico sobre el concepto y las formas de clasificar la transparencia pública, además de proveer dimensiones y categorías para su análisis desde la perspectiva del gobierno abierto.

PALABRAS CLAVE: Gobierno abierto, Transparencia, Acceso a la información, Datos abiertos.

1. INTRODUÇÃO

A palavra transparência tem origem no termo em latim *transparentia*, que designa o fenômeno pelo qual os raios luminosos se deixam perceber ou o ato de se tornar visível, de dar a conhecer, de esclarecer (Teles, 2011). De acordo com Heald (2003), os sinônimos de transparência incluem clareza, franqueza, inteligibilidade e explicitude. Transparência remete ao oposto de opacidade, obscuridade e sigilo, ou seja, se a transparência ocorre, ela deve (ou deveria) transmitir honestidade e integridade (Ball, 2009).

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 (Platt, Cruz, Ensslin, & Ensslin, 2009; Roberts, 2006; Rodrigues, 2020).

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). De acordo com Hood (2001), Bentham foi o principal defensor da transparência e, possivelmente, o primeiro a usar o termo como a base para o monitoramento efetivo do governo. Para o filósofo, a transparência seria um antídoto para coibir o abuso de poder (Rodrigues, 2020). No mesmo sentido, Rousseau argumentava que os agentes públicos deveriam operar à vista do público e que isso seria um mecanismo para evitar intrigas desestabilizadoras (Meijer, 2014).

Ainda no século XVIII, a Suécia foi o primeiro país no mundo a adotar uma lei de liberdade de informação em sua transição do regime burguês absolutista para o liberal, em 1766 (Erkkilä, 2012). Porém, esse tipo de legislação ganhou popularidade apenas na segunda metade do século XX, durante o Movimento pela Liberdade de Informação dos Estados Unidos da América (Meijer, 2014). Foi nesse período que o termo governo aberto começou a ser relacionado à ideia de que a disponibilização de informações governamentais ao público deveria ser uma norma (Parks, 1957). Isso mudou a partir da primeira década do século XXI, quando algumas iniciativas pioneiras, como a *Open Government Initiative* (EUA) 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 diferentes princípios ao conceito de governo aberto, tais como: transparência, participação e colaboração.

Assim, a expressão governo aberto passou a ser considerada um método moderno de governança, que fornece um novo espaço de abertura baseado na transparência, na participação e na colaboração, focado na inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais em todas as fases dos ciclos de políticas públicas e nas arenas de tomada de decisão (Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014).

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 (e.g. Corrêa, Paula, Corrêa, & Silva, 2017; Francoli & Clarke, 2014; Nam, 2012; Ramírez-Alujas, 2011; Veljković et al., 2014). Sobretudo, a transparência é considerada, atualmente, a chave para a boa governança, uma norma global que exige um Estado transparente, instituições transparentes, processos transparentes e até mesmo uma sociedade transparente (Erkkilä, 2012; Kopits & Craig, 1998; Ramírez-Alujas, 2020; Roberts, 2006). Como afirma Michener (2015b), “a transparência tornou-se a condição *sine qua non* da boa governança em praticamente todas as arenas administrativas públicas e privadas” (p. 184, tradução nossa). Entretanto, muitos dos autores se preocuparam demasiadamente em destacar alguns dos benefícios da transparência sem delinear suas possíveis faces.

Considerando o exposto, o objetivo deste ensaio teórico foi identificar as várias formas de se classificar a transparência pública e discutir quais de suas características são consideradas adequadas enquanto princípio de governo aberto. Este estudo se justifica diante da lacuna teórica resultante da escassez de pesquisas que aprofundem a discussão sobre as características dos princípios de governo aberto (Matheus, Janssen, & Janowski, 2021; Wootten & Kiss, 2018). De acordo com Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014), em grande parte da literatura acadêmica sobre governo aberto, a transparência e outros de seus princípios têm sido tratados apenas superficialmente.

O estudo demonstrou que no contexto do governo aberto, transparência vai além da simples publicação de informações fiscais, visto 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. Além disso, o texto apresenta vários aspectos pelos quais a transparência pode ser estudada e avaliada.

Este ensaio está estruturado da seguinte forma: na próxima seção são apresentadas as principais formas de se classificar a 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.

2. AS MÚLTIPLAS FACES DA TRANSPARÊNCIA

Apesar do pioneirismo da Suécia quanto à promulgação da primeira lei de acesso à informação, em 1766, a legislação sobre liberdade de informação ganhou popularidade internacional a partir de 1966, quando a *Freedom of Information Act* (FOIA) foi assinada pelo então presidente dos EUA, Lyndon Baines Johnson (1963-1969, Partido Democrata), e o exemplo foi seguido por vários outros países a partir da década de 1970 (Meijer, 2014). Vários países da Europa Ocidental (Dinamarca, Noruega, Holanda, França, Luxemburgo) e a Nova Zelândia, adotaram leis de acesso à informação na década de 1970, enquanto Áustria, Austrália e Canadá seguiram o mesmo caminho a partir da década de 1980 (Meijer, 2014). Após a queda do Muro de Berlim, no final da década 1980, vários outros países aprovaram leis relacionadas à transparência (Erkkilä, 2012).

Na década de 1990, período em que a reforma da administração pública estava no topo de muitas agendas políticas – Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia –, a transparência passou a ser entendida como uma norma de comportamento voltada para a geração de valor público (Pollitt & Bouckaert, 2011).

De acordo com Ball (2009), nesse período, o fornecimento de informações sobre as ações e decisões políticas ao público, era considerado a solução para inibir a corrupção.

Atualmente, o termo transparência tem sido utilizado na literatura sob diferentes pontos de vista, que vão desde a divulgação de informações sobre os resultados das ações de atores governamentais até outras definições mais amplas, que incluem a transparência nas operações e decisões políticas (Grimmelikhuisen, Porumbescu, Hong, & Im, 2013). As discussões, principalmente nos campos do direito, da economia, da ciência política e da administração pública, apresentam diversas faces da transparência que estão geralmente relacionadas com a promoção de uma série de valores, incluindo o estado de direito, a participação democrática, as iniciativas anticorrupção, os direitos humanos, a eficiência econômica, a proteção ambiental, entre outros (Hood, 2001). Por ser um conceito multifacetado, a transparência pode ser melhor compreendida pela observação de seus tipos, sua natureza, suas perspectivas, seus determinantes, seus mecanismos e suas implicações.

2.1 Tipos de transparência

Na literatura acadêmica, a transparência tem sido classificada de várias maneiras, no que diz respeito à tipologia. A maioria dessas classificações corresponde a variações dicotômicas da transparência, tais como: transparência direta ou indireta, ativa ou passiva, nominal ou efetiva (Figueiredo & Gazoni, 2016; Fox, 2007; Heald, 2003, 2006, 2012; Hood, 2007; Michener, Medrano, & Niskier, 2018).

Hood (2007) classifica transparência como direta ou indireta. A **transparência direta** está relacionada às atividades ou resultados que são diretamente observáveis pelo público. De outro modo, a **transparência indireta** se refere aos mecanismos de informação ou relatórios que tornam as atividades ou os resultados visíveis e verificáveis apenas para agentes ou especialistas técnicos.

Outros tipos de transparência descritos na literatura, são: a transparência ativa ou passiva e a transparência 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 sem a necessidade de qualquer solicitação. Trata-se da difusão periódica e sistemática de informações sobre a gestão governamental a partir de ações voluntárias dos gestores públicos, motivada ou não por obrigações legais (Zuccolotto & Teixeira, 2019; Zuccolotto, Teixeira, & Riccio, 2015). Por outro lado, a **transparência passiva** se refere à obrigação do Estado em conceder o acesso a informações governamentais e documentos oficiais a qualquer cidadão que os requeiram, exceto aqueles considerados sigilosos pela legislação (Zuccolotto & Teixeira, 2019; Zuccolotto et al., 2015). 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 (Figueiredo & Gazoni, 2016). Sobre essas formas de transparência, Michener et al. (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 os obriga a responder demandas não antecipadas de informação aos cidadãos. No entanto, é preciso que haja a devida regulamentação para que não ocorra protelação quanto à disponibilização das informações por parte da burocracia pública.

De acordo com Heald (2012), além da transparência ativa e passiva, é muito importante que se faça uma distinção entre transparência nominal e efetiva, pois pode haver um abismo entre o que é representado como fato em termos de transparência pública e a realidade subjacente. Para o autor, a **transparência nominal** é aquela que visa a 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, contudo, sem se preocupar com a compreensibilidade dos mesmos pela sociedade. Essa forma de transparência envolve a disseminação de informações que não revelam como as instituições realmente se comportam na prática, seja como tomam decisões, seja no resultado de suas ações (Fox, 2007). Sobre a prática

da transparência nominal, Heald (2006) chama a atenção para o 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, como os formuladores de políticas, os formadores de opinião e o público, 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. A inferabilidade está relacionada à utilização das informações para se inferir algo, deduzir e chegar a uma conclusão.

Quanto ao *timing* da transparência, Heald (2012) distingue dois tipos possíveis: transparência em retrospecto e transparência em tempo real. A **transparência em retrospecto** 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. Nos casos em que o prazo for muito dilatado ou houver atrasos na publicação das informações, isso pode inviabilizar qualquer tipo de intervenção. Por outro lado, na **transparência em tempo real** a informação é liberada assim que é criada, sendo divulgada de forma contínua. Entretanto, a publicação de informações em tempo real as torna menos suscetíveis a interferências, correndo o risco de haver perdas quanto à compreensibilidade no caso da publicação de dados brutos ou desestruturados.

2.2 Natureza da transparência

De acordo com Dror (1999), a transparência tem dupla natureza: normativa e instrumental. A **natureza normativa** parte da suposição de que a transparência levará os decisores a tomarem as melhores decisões devido à 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 crença normativa é que todos os níveis de governo devem informar da maneira mais conveniente possível sobre “como”, “quando”, “o que”, “quanto” e o “porquê” em relação a suas atividades (Cruz, Tavares, Marques, Jorge, & Sousa, 2016). A transparência como norma, faz parte dos sistemas de valores da democracia liberal e dos direitos humanos, que preveem o direito de o cidadão saber o que está acontecendo no governo e o dever do governo em ser transparente (Dror, 1999). No entanto, deve-se notar que 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 maior eficiência e eficácia, pressionando o governo a ser mais cuidadoso. A transparência como instrumento, oferece a promessa de melhorar o funcionamento do governo, prevenir a corrupção e aumentar a legitimidade (Dragoş, Neamtţu, & Cobârzan, 2012; Heald, 2006). Contudo, Dror (1999) ressalta que essas promessas não são automaticamente atendidas 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.

2.3 Perspectivas da transparência

A transparência pode ser praticada pelas perspectivas institucional, operacional, política, fiscal e processual (Cruz et al., 2016; Cucciniello, Porumbescu, & Grimmelikhuijsen, 2017; Libich, 2006). A **transparência institucional** corresponde à disponibilização de informações sobre o órgão, no que diz respeito à sua missão, objetivos, agenda, planos, relatórios, regras, atribuições, estrutura, recursos humanos, patrimônio, entre

outros (Cucciniello, Bellè, Nasi, & Valotti, 2014; Finel & Lord, 1999; Meijer, 2015). A **transparência operacional** ou administrativa, diz respeito à disponibilização de informações relacionadas às atividades da administração pública, como rotinas, estratégias, desempenho, eventuais falhas, mudanças organizacionais e outras informações que permitam ao público verificar a eficiência administrativa do órgão e responsabilizar os agentes públicos pelas suas ações (Ball, 2009; Blind, 2014). A **transparência política** se refere ao acesso às informações sobre representantes eleitos (por exemplo, presidente, governador, deputado, prefeito, vereador, membros de conselhos) no que diz respeito às prioridades e atividades políticas (reuniões, negociações, acordos, decisões), bem como às responsabilidades inerentes ao cargo ocupado (Blind, 2014; Cucciniello & Nasi, 2014; Cucciniello et al., 2017). A **transparência fiscal**, de acordo com Kopits e Craig (1998), diz respeito à disponibilidade de informações para o público sobre a estrutura e as funções do governo relacionadas à política fiscal, contas do setor público e projeções para que possam avaliar a situação financeira do governo, os custos e benefícios das atividades governamentais, incluindo suas implicações econômicas e sociais. A transparência fiscal não se limita ao fornecimento de informações sobre o orçamento público, mas sim, dedica-se à disponibilização de informações detalhadas sobre todos os aspectos relacionados à arrecadação e utilização de recursos públicos, incluindo as obrigações financeiras, os ativos e passivos públicos (Esteller-Moré & Otero, 2012; Ganapati, Cid, & Reddick, 2019; Heald, 2003). Por último, a **transparência processual** se refere ao fornecimento de informações sobre os processos governamentais, como os procedimentos adotados na prestação de serviços, a forma como o governo formula, planeja e implementa suas políticas públicas, as medidas adotadas no processo decisório e a divulgação de resultados (Ball, 2009; Blind, 2014).

Embora as perspectivas da transparência possam se sobrepor, a delimitação sobre cada uma delas é importante para o reconhecimento das diferentes abordagens. Entretanto, quando agrupadas, elas representam um vasto conjunto de informações que devem ser disponibilizadas pelos governos ao público (Cucciniello et al., 2017; Williams, 2015).

2.4 Determinantes da transparência

De acordo com Platt et al. (2009), a transparência possui três elementos determinantes: 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. Isso significa que as informações devem ser completas e facilmente encontradas (Michener & Bersch, 2013). Conforme Wallin e Venna (1999), não apenas os documentos de rotina devem estar disponíveis ao público, pois as informações sobre os processos de tomada de decisão também devem ser acessíveis. Todavia, Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012) 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” (p. 157). Isso está diretamente relacionado ao segundo determinante da transparência, qual seja, a compreensibilidade das informações.

Segundo Platt et al. (2009), a **compreensibilidade** está relacionada com a apresentação visual ou formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc.) 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 como, quando, por quem e porquê as decisões foram ou serão tomadas. Para Platt et al. (2009), mais do que garantir o atendimento de normas legais, a transparência deve favorecer o exercício da cidadania e, nesse sentido, a compreensão das informações pelos usuários é uma condição indispensável.

Por fim, o terceiro determinante da transparência é a **utilidade** das informações para o processo de tomada de decisão. A utilidade está fundamentada na relevância, na comparabilidade, na confiabilidade e na capacidade para se inferir algo, deduzir e chegar a uma conclusão a partir das informações disponibilizadas

(Michener & Bersch, 2013; Platt et al., 2009). Dado 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).

2.5 Mecanismos de transparência

O acesso à informação e a abertura de dados são apontados pela literatura acadêmica como os principais mecanismos de transparência (Chatwin, Arku, & Cleave, 2019; Cruz et al., 2012; Lourenço, 2015; Mantelero, 2014; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Moser, 2001; Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Sandoval-Almazan & Gil-Garcia, 2016).

Para Moser (2001), o mecanismo básico da transparência é garantir o amplo acesso à informação. De acordo com Heald (2006), o **acesso à informação** se refere à disponibilidade e ao fluxo de informações governamentais. Enquanto a perspectiva de disponibilidade enfatiza a amplitude do acesso às informações do governo, a perspectiva do fluxo de informações considera quem tem acesso às informações. Tais perspectivas sobre o acesso à informação são complementares e incluem atributos como acessibilidade, quantidade, qualidade, abrangência, relevância e confiabilidade das informações governamentais (Cucciniello et al., 2017; Vishwanath & Kaufmann, 2001). Esses são os requisitos básicos para que os cidadãos possam examinar as ações e decisões governamentais e, a partir daí, envolverem-se no debate público (Moser, 2001). O acesso à informação é, nesse sentido, uma pré-condição para o acesso às arenas de tomada de decisão, para o exercício do controle social e a *accountability* (Bellver & Kaufmann, 2005; Cruz et al., 2012; Cruz et al., 2016; Meijer et al., 2012). Sob o mesmo ponto de vista, Vishwanath e Kaufmann (2001) e Michener (2015b) acreditam que se o acesso à informação for negado ou a informação fornecida for irrelevante, deturpada, imprecisa ou intempestiva, a transparência simplesmente não existe.

O acesso à informação é considerado um direito fundamental garantido pelas Constituições nacionais em muitos países (Cruz et al., 2016) e pelo Art. 19 da Declaração dos Direitos Humanos: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras” (ONU, 1948).

Para Gavelin, Burall, e Wilson (2009), a legislação para garantir o acesso dos cidadãos à informação é um passo importante para formas mais abertas e participativas de governo e uma condição prévia para que os cidadãos possam examinar, questionar e contribuir para a tomada de decisões. Porém, Cunha (2018) alerta que apenas a existência de leis de acesso à informação não garante mais transparência, pois, a forma com que essas leis são operacionalizadas na prática é decisiva para efetividade da transparência. Na mesma lógica, Michener (2015a) considera que, ao mesmo tempo em que o conteúdo das leis de acesso à informação pode ser um indicador da disposição dos governos em relação à transparência e ao “direito de saber” do público, o que está efetivamente sendo praticado pode sugerir “se o oxigênio da democracia está diminuindo ou aumentando” (p. 77).

Além da legislação, outra questão importante sobre o acesso à informação são os meios utilizados para facilitar o acesso do público às informações governamentais, por exemplo: as publicações oficiais, a imprensa (jornais, rádio, televisão, etc.) e as ferramentas baseadas nas tecnologias da informação e comunicação (TICs) (sites, portais de transparência, mídias sociais, bancos de dados, etc.). É importante frisar que a expansão das ferramentas de transparência baseadas nas TICs contribuiu muito para a disseminação de um grande volume de informações (Cruz et al., 2016). Para Pollitt e Bouckaert (2011), o desenvolvimento das TICs fez com que o acesso do público às informações governamentais se tornasse mais imediato e abrangente. No entanto, alguns autores ressaltam que um fluxo maior de informações não significa necessariamente mais transparência, pois, questões como a qualidade, a compreensibilidade e a utilidade dessas informações

devem ser consideradas (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010; Florini, 1999). Para Florini (1999), é um desafio determinar o que é importante em um grande volume de dados e acrescenta: “de fato, uma maneira de ocultar informações é enterrá-las em uma enxurrada de dados” (p. 167, tradução nossa). Além disso, é preciso lembrar que existe desigualdade no acesso a essas ferramentas entre grupos sociais distintos e que há interesses antagônicos entre os grupos (Hansson et al., 2014).

Mesmo com esses desafios, tanto as leis quanto as várias tecnologias de comunicação são necessárias para garantir o amplo acesso às informações governamentais, pois a efetividade da transparência no setor público depende, em grande parte, da capacidade de resposta do governo à demanda de informações do público (Carpentier, 2011; Cruz et al., 2016). Vale destacar que alguns tipos de transparência, principalmente, a ativa, a passiva e em tempo real, tiveram seu escopo e alcance largamente ampliados pelas TICs (Bertot et al., 2010; Harrison & Sayogo, 2014; Meijer, 2015). De acordo com Nam (2012), por meio das TICs os governos puderam garantir a divulgação imediata das informações e sua disponibilização ao público em diversos formatos que contribuem para uma participação qualificada.

Como visto, as leis e as TICs propiciam, pelo menos em princípio, o acesso às informações governamentais. Porém, a transparência não se limita apenas ao acesso à informação, pois ela está relacionada com o fluxo total de informações dentro de um sistema político (Hollyer, Rosendorff, & Vreeland, 2014). Nessa lógica, Platt et al. (2009) lembram que uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna ou compreensível. O acesso à informação é valioso na medida em que o público faz algo com a informação disponibilizada. Para isso, a informação deve ser acessível e estar disponível em formatos que facilitem seu fluxo e utilização (Vishwanath & Kaufmann, 2001). Esses são alguns dos aspectos relacionados às políticas de dados abertos (*open data*).

De acordo com Veljković et al. (2014), a abertura de dados é um dos pré-requisitos para a transparência nas iniciativas de governo aberto. **Dados abertos** são aqueles que podem ser disponibilizados no interesse público sem quaisquer restrições de uso e distribuição, ou seja, que podem ser usados livremente, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa (Geiger & Lucke, 2012). Segundo Attard, Orlandi, Scerri e Auer (2015), uma política de dados abertos 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, de modo a 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 necessário 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.

Essas diretrizes são fundamentais para que os dados governamentais, que são ativos públicos, sejam acessados e utilizados pelo público de maneira que possam contribuir para a melhoria dos serviços, para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e para o exercício do controle social (Afful-

Dadzie & Afful-Dadzie, 2017; Attard et al., 2015; Castaños, 2016; Dawes, 2010; Francoli & Clarke, 2014; Park & Oh, 2019; Sandoval-Almazan, 2011; Sandoval-Almazan & Gil-Garcia, 2016). Embora esses possíveis benefícios possam ter motivado a implementação de políticas de dados abertos por vários governos em todo o mundo, Susha, Zuiderwijk, Janssen e Grönlund (2015) destacam que a efetividade da abertura de dados depende de um compromisso político consistente, estruturas e recursos adequados, competência técnica dentro das organizações públicas e uma sociedade que tenha a capacidade necessária para compreender e utilizar esses dados.

Conforme discutido, a transparência governamental depende de um conjunto de instrumentos legais, tecnológicos e administrativos. O advento das leis de acesso à informação em todo o mundo e a disseminação de portais dedicados à transparência do governo estão ganhando cada vez mais espaço nas democracias modernas (Relly & Sabharwal, 2009). Porém, a legislação e as ferramentas tecnológicas sozinhas não são suficientes para garantir que as entidades públicas disponibilizem dados relevantes de forma acessível (Lourenço, Sá, Jorge, & Pattaro, 2013). Por isso, é preciso que as informações sejam publicadas conforme as diretrizes de dados abertos (Veljković et al., 2014).

2.6 Implicações da transparência

A partir do que foi discutido até aqui, é possível delinear três implicações da transparência para o fortalecimento da democracia: controle social, *accountability* e integridade pública.

De acordo com Serra e Carneiro (2012), o **controle social** é o exercício do direito dos cidadãos, individual ou coletivamente, de aferir, fiscalizar, examinar, coletar informações, acompanhar, consultar ou denunciar questões de interesse pessoal, público ou social, inerente ao desempenho da administração pública. 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 a fiscalização das ações do governo, estimulando o compartilhamento das responsabilidades sobre o acompanhamento das políticas públicas e da prestação de serviços públicos entre o governo e os cidadãos, além da adoção de medidas que contribuem para garantir melhores resultados das políticas públicas; fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e proporcionar o acesso dos cidadãos ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos.

A transparência também é fundamental para promover a *accountability* (Bonivento, 2016; Piotrowski & Van Ryzin, 2007). **Accountability** 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). Ela abrange três maneiras de prevenir e corrigir o abuso do poder político: submeter o poder a sanções, obrigá-lo a ser exercido de forma transparente e forçá-lo a justificar seus atos (Schedler, 1999). 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 da informação disponível, quando há atores capazes de processar a informação e quando a exposição tem 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 na conduta do agente público. A *accountability* institucional, por sua vez, se concentra mais nos processos da organização, como as agências realmente utilizam os recursos públicos e seus resultados.

Além de ser um elemento fundamental para o exercício do controle social e para a *accountability*, a transparência também é um elemento importante na garantia da **integridade pública** (Cruz et al., 2016; Heald, 2003). Para Huberts (2014), a integridade – seja ela, individual, profissional, organizacional ou a

integridade de um sistema – diz respeito à ética ou à qualidade moral do processo de governança. Isso quer dizer que os indivíduos e instituições devem considerar as normas e valores morais válidos, ou seja, o que é certo ou errado, bom ou ruim aos olhos do público (Huberts, 2018). Para Armstrong (2005), na administração pública, integridade se refere à honestidade ou confiabilidade no cumprimento de deveres oficiais, servindo como antítese à corrupção ou abuso de poder, que são violações de integridade. Huberts (2014) classifica essas violações de integridade em subtipos de comportamento corrupto e antiético, tais como: suborno, favoritismo, conflito de interesses, fraude, roubo de recursos, desperdício ou mau uso dos recursos, uso indevido do poder, manipulação e vazamento de informações, intimidação, assédio, discriminação e má conduta. Para o autor, cada tipo de violação de integridade consiste em um espectro de comportamentos, do mais ao menos grave, que determinam a que distância os indivíduos e instituições estão das expectativas normativas e de valor. Em um estudo posterior, Huberts (2018) destaca que a transparência é importante no sentido de evitar violações de integridade ou o questionamento leviano da integridade alheia, o que o autor chama de “integritismo” (acusações inapropriadas de que indivíduos ou instituições não tenham agido com integridade), sem uma boa razão para tal, por oportunismo ou mal-entendido sobre o que é integridade (qualidade moral dos processos relacionados às políticas, e não sobre o conteúdo e o resultado das decisões).

Um ponto de destaque nas discussões sobre integridade é que essa limitação do conceito em normas e valores relacionados apenas aos processos de governança, desconsiderando os resultados das ações e decisões, não é unânime na literatura acadêmica. Para Philp (2005), a integridade não está limitada apenas aos processos de governança, pois considera que os fins perseguidos por um indivíduo ou instituição são relevantes para se atribuir ou não integridade a eles. Na visão do autor, não é possível descartar os fins em que as consequências de um ato são previsivelmente vis, mesmo que os processos tenham sido cumpridos de acordo com padrões estabelecidos de integridade.

3. A TRANSPARÊNCIA COMO PRINCÍPIO DE GOVERNO ABERTO

Como foi possível observar, a transparência pode ser praticada de diferentes maneiras. No entanto, apenas algumas delas são compatíveis com o que se espera de um governo aberto.

Quanto ao tipo, em um governo aberto a transparência deve ser direta, ativa, passiva, efetiva e oportuna (Figueiredo & Gazoni, 2016; Fox, 2007; Heald, 2003; Hood, 2007; Michener et al., 2018; Vaughn, 2014; Zuccolotto et al., 2015). A transparência deve ser direta porque as informações sobre as ações e decisões políticas devem estar acessíveis e serem compreensíveis para todos os interessados e não apenas para especialistas ou órgãos de fiscalização, como é o caso da transparência indireta. A transparência deve ser ativa, pois o governo deve publicar o máximo de informações visando a atender o interesse geral; passiva, porque o governo também deve disponibilizar canais para que os interessados possam solicitar informações específicas, mais detalhadas ou esclarecimentos; e 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. Aqui vale destacar que a transparência nominal, 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. Em relação 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 retrospecto contribua para a *accountability* possibilitando a avaliação de ações passadas, ela restringe a participação do público em questões atuais (Heald, 2012). Nesse caso, os participantes precisam de informações oportunas sobre as atividades do governo antes que as decisões sejam tomadas (Vaughn, 2014).

No que diz respeito à natureza, em um governo aberto a transparência deve possuir tanto a natureza normativa quanto a instrumental, pois, ao mesmo tempo em que a transparência envolve o direito dos

cidadãos de saberem o que está acontecendo, ela também deve ser um instrumento no sentido de contribuir para aumentar a eficiência e eficácia do governo (Dror, 1999; Fisher, 2014).

Quanto às direções, a transparência, como um princípio de governo aberto, deve ser multidirecional para que possa contemplar a multiplicidade de atores públicos e privados que podem estar interessados e/ou envolvidos nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Cucciniello et al., 2017; Heald, 2006).

Sobre as perspectivas, a transparência deve atender a todos os espectros: institucional, político, fiscal, operacional e processual. Os governos devem disponibilizar informações da forma mais ampla possível, o que inclui informações relacionadas aos órgãos, seus representantes, seu corpo técnico, suas atividades, seus processos, decisões, políticas públicas, e não apenas informações fiscais. Em suma, o público deve saber o que o governo está fazendo, como está fazendo e o motivo de estar fazendo (Cucciniello et al., 2017; Williams, 2015).

Além das perspectivas, os governos também devem estar atentos aos determinantes da transparência. A publicidade, a compreensibilidade e a utilidade são indispensáveis em um governo aberto. As pessoas precisam de informações relevantes, comparáveis e confiáveis para saberem como agir efetivamente no processo político (Platt et al., 2009; Wallin & Venna, 1999). Cabe ressaltar que, da mesma forma que a publicidade de informações sem torná-las compreensíveis para a sociedade não é transparência, a informação compreensível sem a devida publicação não tem utilidade. Da mesma maneira, não adianta a publicidade de informações compreensíveis sem as condições de utilização.

No que se refere aos mecanismos de transparência, os governos devem utilizar os instrumentos legais, administrativos e tecnológicos necessários para garantir o amplo acesso à informação e a disponibilização de dados abertos. Os cidadãos devem ter acesso a informações relevantes, abrangentes e confiáveis, em quantidade e qualidade adequadas, para poderem examinar as ações e decisões governamentais e se envolverem no debate público (Cucciniello et al., 2017; Moser, 2001). As informações devem ser disponibilizadas sem quaisquer restrições de uso e distribuição, atendendo aos critérios de dados abertos, a saber: elas devem ser completas, primárias, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, livres de licença, disponibilizadas em formatos não proprietários e terem acesso não discriminatório (Attard et al., 2015; Veljković et al., 2014).

Acerca das implicações, espera-se que em um governo aberto a transparência favoreça o controle social, a *accountability* e a integridade pública. É indispensável que a informação disponibilizada seja um meio para que as pessoas tenham fácil acesso aos fluxos internos do governo e, assim, investiguem se seus representantes atenderam às suas expectativas, visando a responsabilizá-los por suas ações, suas decisões e os seus resultados (Veljković et al., 2014). Isso será possível desde que as informações disponibilizadas sejam realmente significativas e que os cidadãos sejam capazes de processar a informação e exercer o controle social (Meijer, 2014). Do contrário, a transparência seria como abrir os procedimentos de trabalho que não podem ser imediatamente visíveis, para aqueles que não estão diretamente envolvidos, na tentativa de demonstrar um suposto bom funcionamento de uma instituição (Moser, 2001). Nesse sentido, é preciso que os cidadãos tenham acesso às informações e aos meios necessários para que possam monitorar, fiscalizar e responsabilizar o governo, contribuindo, assim, para que não haja violações na integridade pública (Bonivento, 2016; Cruz et al., 2016; Heald, 2003).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio teórico foi realizado com o objetivo de identificar as várias formas de se classificar a transparência pública e discutir quais de suas características são consideradas adequadas enquanto princípio de governo aberto.

Como foi possível observar, a transparência pode ser praticada de diferentes maneiras. Entretanto, tendo em vista que a transparência é considerada – pela literatura sobre governo aberto – um dos princípios fundamentais no sentido de informar e garantir a inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais no ciclo político e nas arenas de tomada de decisão, fez-se necessário definir quais de suas características são compatíveis com esse modelo de governança. Conforme foi discutido, no contexto de governo aberto a transparência deve ser direta, ativa, passiva, efetiva e oportuna. Deve ser multidirecional e ter natureza normativa e instrumental, além de atender às perspectivas institucional, política, fiscal, operacional e processual. A transparência deve ser determinada pela publicidade, pela compreensibilidade e pela utilidade das informações. Ainda é preciso garantir o amplo acesso à informação e a disponibilização de dados abertos para favorecer o controle social, a *accountability* e a integridade pública. Além disso, a transparência deve ser praticada de forma a coibir a subinformação ou a desinformação.

Cabe destacar aqui que a transparência, assim como a participação e a colaboração, tomados isoladamente, não definem um governo aberto (Hansson et al., 2014; Meijer et al., 2012; Wirtz & Birkmeyer, 2015). Todavia, a transparência é o primeiro passo para que os cidadãos possam participar ativamente dos processos decisórios e do desenvolvimento de políticas públicas, bem como munir de informações outros atores governamentais e não governamentais para poderem atuar em colaboração, visando a melhoria dos serviços públicos.

Para ampliar o conhecimento sobre o campo, propõe-se que novos estudos sejam realizados no sentido aprofundar a discussão sobre as características de outros princípios de governo aberto, como a participação cidadã e a colaboração entre atores governamentais e não governamentais. Também são necessários novos estudos teórico-empíricos que busquem verificar como e quando esses princípios estão sendo incorporados por governos que firmaram compromissos de governo aberto.

REFERÊNCIAS

- Afful-Dadzie, E., Afful-Dadzie, A. (2017). Open Government Data in Africa: A preference elicitation analysis of media practitioners. *Government Information Quarterly*, 34(2), 244-255.
- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. *United Nations, Department of Economic and Social Affairs*, 1-10.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Ball, C. (2009). What Is Transparency? *Public Integrity*, 11(4), 293-308.
- Bellver, A., Kaufmann, D. (2005). Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications. *World bank policy research working paper*, 1-72.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- Blind, P. K. (2014). The Transparency Triangle: Differentiating Inputs, Outputs and Outcomes. In P. K. Blind (Ed.), *Policy-Driven Democratization: Geometrical Perspectives on Transparency, Accountability, and Corruption* (pp. 51-81). New York: Palgrave Macmillan.
- Bonivento, J. H. (2016). Diseño institucional para el Gobierno Abierto municipal: Propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 101-128.
- Carpentier, N. (2011). *Media and participation: A site of ideological-democratic struggle*. Bristol, UK: Intellect Books.
- Castaños, M. C. (2016). El Gobierno Abierto en México: ¿ Un nuevo modelo de Gobernanza? *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (24), 1-31.

- Chatwin, M., Arku, G., Cleave, E. (2019). Defining subnational open government: does local context influence policy and practice? *Policy Sciences*, 52(3), 451-479.
- Corrêa, A. S., Paula, E. C., Corrêa, P. L. P., Silva, F. S. C. (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. S., Silva, L. M., Macedo, M. Á. 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.
- Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., Sousa, L. d. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.
- Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G., Valotti, G. (2014). Assessing Public Preferences and the Level of Transparency in Government Using an Exploratory Approach. *Social Science Computer Review*, 33(5), 571-586.
- Cucciniello, M., Nasi, G. (2014). Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911-921.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., Grimmelikhuijsen, S. G. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Cunha Filho, M. C. (2018). O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da Controladoria-Geral da União*, 10(16), 20.
- Dawes, S. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), 377-383.
- Dragoș, D. C., Neamțțu, B., Cobârzan, B. V. (2012). Procedural transparency in rural Romania: linking implementation with administrative capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 134-157.
- Dror, Y. (1999, October 28-29). *Transparency and Openness of Quality Democracy*. Paper presented at the NISPACE Civil Service Forum, Maastricht, The Netherlands.
- Erkkilä, T. (2012). *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Esteller-Moré, A., Otero, J. P. (2012). Fiscal Transparency. *Public Management Review*, 14(8), 1153-1173.
- 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.
- Finel, B. I., Lord, K. M. (1999). The Surprising Logic of Transparency. *International Studies Quarterly*, 43(2), 315-339.
- 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.
- Florini, A. M. (1999, 1999). *Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency*. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- 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.
- Ganapati, S., Cid, G. P., Reddick, C. G. (2019). Online Fiscal Transparency of US State Governments: An Analysis Using Public Value Framework. In M. P. Rodríguez Bolívar, K. J. Bwalya, C. G. Reddick (Eds.), *Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives* (pp. 55-84). Cham: Springer International Publishing.
- Gavelin, K., Burall, S., Wilson, R. (2009). *Open Government: Beyond static measures*. Retrieved from Paris: <https://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>
- Geiger, C. P., Lucke, J. v. (2012). Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data). *eJournal of eDemocracy & Open Government*, 4(2).
- Grimmelikhuijsen, S. G., Porumbescu, G., Hong, B., Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.

- Hansson, K., Belkacem, K., Ekenberg, L. (2014). Open Government and Democracy: A Research Review. *Social Science Computer Review*, 33(5), 540-555.
- Harrison, T. M., Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513-525.
- 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.
- Huberts, L. W. J. C. (2014). *The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done and Where to go*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20(1), S18-S32.
- Kopits, G., Craig, J. (1998). *Transparency in government operations*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Libich, J. (2006). Should monetary policy be transparent? *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, 22(1), 28.
- Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323-332.
- Lourenço, R. P., Sá, P. M., Jorge, S., Pattaro, A. F. (2013). Online transparency for accountability: one assessing model and two applications. *Electronic Journal of e-Government*, 11(1), 280-292.
- Mantelero, A. (2014). Social control, transparency, and participation in the big data world. *Journal of Internet Law*, 17(10), 23-29.
- Matheus, R., Janssen, M., Janowski, T. (2021). Design principles for creating digital transparency in government. *Government Information Quarterly*, 38(1), 1-18.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de gestão pública contemporânea* (4. ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- 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.
- Meijer, A., Curtin, D., Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Michener, G. (2015a). Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 77-99.
- Michener, G. (2015b). Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. *World Development*, 74, 184-196.
- 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.

- Declaração Universal dos Direitos Humanos, (1948).
- Park, E. G., Oh, W. (2019). Developing a Government Openness Index: the case of developing countries. *Information Development*, 31(1), 121-134.
- Parks, W. (1957). Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution. *George Washington Law Review*, 26, 1.
- Philp, M. (2005). Citizenship and integrity. In A. Montefiore D. Vines (Eds.), *Integrity in the Public and Private Domains* (pp. 18-46). New York: Routledge.
- 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.
- Platt, O. A. Neto, 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.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. New York: Oxford University Press.
- 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.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto*, 4(1), 13-38.
- Relly, J. E., Sabharwal, M. (2009). Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 26(1), 148-157.
- Roberts, A. (2006). *Blacked Out: Government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrigues, K. F. (2020). Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE. BR*, 18, 237-253.
- Sandoval-Almazan, R. (2011). The two door perspective: An assessment framework for open government. *JeDEM- Journal of eDemocracy and Open Government*, 3(2), 166-181.
- 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.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. J. Diamond, M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). London: Lynne Rienner Publishers.
- Serra, R. d. C. C., Carneiro, R. (2012). Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, 15(34), 43-64.
- 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.
- Susha, I., Zuiderwijk, A., Janssen, M., Grönlund, Å. (2015). Benchmarks for Evaluating the Progress of Open Data Adoption: Usage, Limitations, and Lessons Learned. *Social Science Computer Review*, 33(5), 613-630.
- Teles, G. M. (2011). O claro-escuro da transparência literária. *Guará*, 1(1), 95-108.
- Vaughn, R. G. (2014). Exploring the legal architecture of transparency. In P. Ala'i R. G. Vaughn (Eds.), *Research Handbook on Transparency* (1st. ed., pp. 80-112). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290.
- Vishwanath, T., Kaufmann, D. (2001). Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. *The World Bank Research Observer*, 16(1), 41-57.
- 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.

- Williams, A. (2015). A global index of information transparency and accountability. *Journal of Comparative Economics*, 43(3), 804-824.
- Wirtz, B. W., Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.
- 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*, 52(3), 479-499.
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C. (2019). *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158.