

# A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro

---

Maria Paula Almada<sup>1</sup> 

Paula Karini Amorim<sup>2</sup> 

Maria Dominguez C. Pinho<sup>3</sup> 

Claudia Regina de Sousa e Silva<sup>4</sup> 

---

O presente artigo tem como objetivo comparar a transparência *online* das contas públicas nos portais do governo brasileiro durante as gestões de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. Considerando que as agendas e políticas adotadas pelos diferentes governos podem refletir na transparência, nossa hipótese é a de que o nível da transparência *online* do governo Dilma Rousseff é maior que o do governo Jair Bolsonaro. Aplicou-se, em 2016 e em 2020, uma metodologia de pesquisa voltada para a análise qualitativa, quantitativa e comparativa da transparência *online* das contas públicas. O estudo revelou que, na gestão Rousseff, o nível de transparência do Executivo brasileiro foi considerado *avançado* (97%), ao passo que, durante o governo Bolsonaro, esse nível de transparência brasileiro é *moderado* (73%). Os resultados são discutidos a partir de fatores contextuais e normativos brasileiros.

*Palavras-chave:* transparência *online*; democracia; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Executivo Federal brasileiro

## Introdução

Democracias ao redor do mundo têm passado pelo desafio do enfrentamento do fenômeno da desinformação e suas consequências. Esse processo, que consiste na circulação de informações falsas e inverídicas, as chamadas *fake news*, se dá, sobretudo, nas redes sociais digitais, por meio das quais essas notícias se disseminam e são consumidas. No caso brasileiro, desde 2018, tal fenômeno apresenta um agravante, que consiste na produção e circulação de notícias falsas pelo próprio governo federal, na figura do presidente da República, de seus ministros e filhos<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Salvador (BA), Brasil. E-mail: <mariapaula.almada@inctdd.org>.

<sup>2</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins. Palmas (TO), Brasil. E-mail: <paulakarini@ifto.edu.br>.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Salvador (BA), Brasil. E-mail: <mariadominguezcp@gmail.com>.

<sup>4</sup> Universidade Federal do Tocantins. Palmas (TO), Brasil. E-mail: <claudia.regina@uft.edu.br>.

<sup>5</sup> Como mostra, por exemplo, essa matéria:

Nesse cenário inusitado e particular, é vital, não apenas para o bom funcionamento como também para a sobrevivência da democracia brasileira, o oferecimento de informações verdadeiras e de qualidade aos cidadãos, tanto por parte de uma imprensa livre e plural quanto pelo próprio governo. O Brasil conta, inclusive, com previsões legais e marcos normativos que asseguram o provimento de informações claras e completas sobre o funcionamento do governo e de suas instituições, bem como sobre as atividades e tomadas de decisões dos parlamentares, por exemplo. Os órgãos públicos devem oferecer informações com qualidade assegurada por meio da transparência passiva e ativa em seus portais ou por meio de pedidos de acesso à informação. Em outras palavras, é preciso que o Estado se faça transparente aos olhos dos cidadãos.

A promoção da transparência pública, resultado do provimento de informações de interesse público, atualizadas e de qualidade, é considerada um dos fundamentos das democracias representativas contemporâneas, pois trata-se de um princípio básico, imprescindível ao sistema democrático, sem o qual não é possível acompanhar as ações governamentais ou participar da tomada de decisões públicas. É a publicação de informações precisas, relevantes e atuais sobre as contas públicas, as políticas e os recursos públicos que permite que os cidadãos fiscalizem e monitorem ações governamentais, formulem opiniões e atuem de maneira mais participativa nas esferas pública e de tomada de decisão política, quando o poder de decisão é retornado ao cidadão por meio do voto – soberania popular.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo comparar os níveis de transparência *online* do governo federal brasileiro referentes às gestões de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro<sup>6</sup>. Apesar das diretrizes legais e das políticas públicas que amparam a promoção da transparência em âmbito federal, os níveis de transparência de cada governo podem variar, inclusive, de acordo com a vontade política ou a agenda adotada em cada governo. Esta é uma das principais razões para as variações de avanços ou retrocessos na transparência (Zuccolotto e Teixeira, 2017). Por isso, torna-se relevante investigar as variações dos níveis de transparência entre diferentes gestões governamentais.

É nesse cenário que buscamos aferir se as decisões políticas do governo Bolsonaro, como, por exemplo, as tentativas de emitir medidas provisórias e implementar ações que tornam o Estado menos transparente (argumento que é desenvolvido na seção seguinte), refletem no declínio do nível da transparência *online* apresentado previamente no governo Dilma Rousseff, que, entre outros marcos, criou e promulgou a Lei de Acesso à Informação.

---

<<https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site%2Cmobile&infoid=53847&sid=4>>. Acesso em: 13 ago. 2020. A própria Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das *Fake News* foi criada para investigar a existência de uma rede de produção e propagação de notícias falsas e assédio virtual nas redes sociais. A Comissão investiga também o envolvimento do Palácio do Planalto nesse processo, mas discorrer sobre isso não é o objetivo do presente artigo. Para mais informações, ver: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cpi-mira-no-gabinete-do-odio-em-investigacao-sobre-disseminacao-de-fake-news,70003115957>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

<sup>6</sup> O nível de transparência do mandato de Michel Temer não foi objeto da análise comparativa deste artigo por se tratar de um mandato de transição.

Em outras palavras, a hipótese deste artigo é a de que *o nível da transparência online do governo Dilma Rousseff é maior que o do governo Jair Bolsonaro.*

Após uma fundamentação teórica que visa justificar a importância da transparência pública para a democracia, bem como a da internet para tornar Estados e governos mais visíveis, responsivos e próximos dos cidadãos, aplica-se uma metodologia de pesquisa voltada para a análise da transparência das contas públicas em portais governamentais, já desenvolvida e utilizada por Almada (2017) em sua tese de doutoramento. Realizamos uma análise qualitativa e quantitativa em períodos distintos, 2016 e 2020, que permitiu a comparação dos dados e informações divulgados nos portais do Poder Executivo nacional brasileiro durante as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Os resultados são discutidos tendo em vista alguns fatores contextuais, como a tentativa de retrocessos em questões normativas, além da própria prioridade e vontade política (agenda) dos governos avaliados.

O presente artigo está organizado em cinco seções, além da Introdução e das Conclusões. Nas três primeiras seções são discutidas a conceituação de transparência pública e as contribuições da transparência *online* para melhorar a democracia, e é apresentada uma breve contextualização da transparência no Brasil entre 2016 e 2020. Na sequência, expõe-se o detalhamento do modelo metodológico desenvolvido para o estudo, seguido dos Resultados e Discussão.

## Conceituando a transparência pública

A transparência pública é apontada como capaz de tornar governos, Estados e atores políticos mais suscetíveis ao escrutínio público. As reflexões acerca desse princípio ou dos conceitos que cercam a ideia da transparência não são novas (Meijer, 2009). Como indica Piotrowski (2009), ainda no século XVIII, Madison (1999) escreveu sobre a necessidade de um público informado. Em 1791, Bentham (2011)<sup>7</sup> sintetizou as razões em favor da publicidade<sup>8</sup> e cunhou o termo “transparência” no seu sentido político moderno ao relacioná-lo à ideia moderna de governança. Já no início do século XX, Brandeis (1932 [1914]) analisou o impacto das leis de transparência (*sunshine laws*) sobre a indústria bancária, anos depois, era publicada a obra do alemão Max Weber (1968 [1922]) sobre as fortes tendências das burocracias para o segredo. A abordagem do tema por pensadores, filósofos e pesquisadores ao longo dos anos é um reflexo, na literatura, da evolução da

<sup>7</sup> O texto do filósofo inglês Jeremy Bentham (1748-1832) foi publicado em 1791 em *The works of Jeremy Bentham*, pela editora BookSurge Publishing. Aqui, utilizamos como referência a tradução do capítulo II (“Da publicidade”), de 2011.

<sup>8</sup> As razões, segundo Bentham, são: a) compelir os membros da Assembleia a exercer seu dever de ofício; b) assegurar a confiança do povo e seu consentimento às medidas da legislatura; c) possibilitar aos governantes conhecer os desejos dos governados; d) possibilitar aos eleitores agir a partir da compreensão.

questão da transparência nas esferas histórica e política<sup>9</sup>: a cultura do segredo, com o passar do tempo, foi substituída pelas demandas por maior controle das instituições do Estado por parte da esfera da cidadania.

Assim, a transparência pública é a transparência da coisa pública, do Estado, cuja importância está no fato de ela consistir em um valor democrático em si mesma e Estados democráticos devem ser, como sabemos, Estados transparentes. Por um lado, a produção de transparência e de *accountability* esteve atrelada ao fortalecimento do modelo de democracia liberal-representativa, por o acesso à informação pública consistir em requisito básico para a garantia de uma competição eleitoral pluralista, aliado à abertura e à prestação de contas dos agentes políticos (Gomes, 2007). Por outro lado, o incremento de mecanismos voltados para o aperfeiçoamento da transparência, das liberdades civis e individuais também se relaciona com os modelos de democracia participativa (Held, 1987) e de democracia deliberativa (Held, 1987; Habermas, 1995), já que é a partir do acesso à informação pública que se pode garantir a ampliação de instrumentos e mecanismos de participação, discussões públicas e deliberações.

Essa transparência abrange a transparência governamental, ou administrativa, em que o *modus operandi* do governo, sua organização e sua dinâmica estão visíveis aos olhos do cidadão, que pode avaliá-lo, monitorá-lo e com ele trocar informações; e a transparência fiscal, ou orçamentária, que trata mais especificamente da divulgação clara, compreensível e detalhada das informações relevantes sobre orçamento, receitas e despesas dos governos (abrangendo a remuneração de funcionários públicos, processos licitatórios, gestão orçamentária, receitas e despesas) e é igualmente importante para possibilitar a avaliação e o monitoramento do Estado por cidadãos, jornalistas e organizações da sociedade civil.

Quando o conceito de transparência é aplicado a órgãos e instituições públicas, considera-se que são transparentes aqueles cujas rotinas, práticas administrativas e tomadas de decisão são feitas às claras, sob a supervisão das partes interessadas (*stakeholders*)<sup>10</sup>. São instituições cujas informações estão acessíveis, disponíveis, em que não se limita, proíbe ou pune o olhar externo.

A transparência pode ser definida, enfim, como a disponibilidade de informações sobre uma organização, uma instituição ou um agente público que permite que atores externos vejam, fiscalizem e monitorem o trabalho interno e a atuação daquela organização (Lindstedt e Naurin, 2010; Grimmelikhuijsen e Porumbescu, 2013). Nesse sentido, a transparência pode ser promovida de forma passiva, oferecendo aos cidadãos informações

---

<sup>9</sup> As variações da transparência que moldam a vida social hoje estão relacionadas ao desenvolvimento do Ocidente desde a época do Iluminismo (Waldron, 2001), que sucedeu o Absolutismo na Europa da Idade Média, período em que o segredo distanciava as pessoas comuns por estar atrelado à ideia do "sagrado" (Bodei, 2011). Passados os processos de secularização e a ascensão de novas formas de subjetividade que tiveram lugar com a chegada do Iluminismo, aumentou-se a ênfase na visibilidade e na observação como princípios fundamentais para o conhecimento e a verdade (Bodei, 2011; Hansen, Christensen e Flyverbom, 2015).

<sup>10</sup> Denominam-se *stakeholders* atores interessados, afetados e concernidos por determinadas práticas ou iniciativas (Saebo, Rose e Molka-Danielsen, 2010).

públicas requisitadas, normalmente, via Lei de Acesso à Informação, ou de forma ativa, por meio da divulgação de dados em portais governamentais em tempo real, sem necessitar da demanda dos cidadãos.

Trata-se, portanto, de um conceito que não se restringe apenas à divulgação de informações públicas, mas também envolve informações úteis, compreensíveis, que permitem a avaliação do objeto em questão, seja ele um órgão estatal, uma empresa pública, um ator político, servidores públicos, entre outros.

### **Transparência *online*: como o digital contribui para melhorar a democracia**

O fenômeno da transparência pública e suas implicações para o aprimoramento das democracias contemporâneas – que vão desde a possibilidade de monitoramento e acompanhamento dos negócios públicos pelos cidadãos, fiscalização de representantes, obras e políticas, até as possibilidades de constrangimentos e sanções propiciadas pela *accountability*<sup>11</sup> – têm o ambiente *online* como novo *locus*, capaz de potencializar ou remodelar tais implicações e reconfigurar o modo de comunicação entre os cidadãos e o governo. Com isso, assume-se a perspectiva de que recursos digitais podem exercer papel ativo no jogo político, por se configurarem como ferramentas com potencial de contribuir para avanços ou retrocessos democráticos, como ampliação do acesso à informação, transparência e prestação de contas, no primeiro caso, e rápida disseminação de narrativas fraudulentas (*fake news*) e discursos de ódio, no segundo. Passa-se, então, a falar não mais de democracia, mas de *democracia digital*, e não mais de transparência, mas de *transparência online*, *transparência digital* ou *eTransparência* (Gomes, Amorim e Almada, 2018).

Transparência *online* é uma linha de pesquisa que existe há cerca de 20 anos (Fenster, 2015) e trata basicamente da transparência produzida por meio do emprego dos recursos e meios digitais. Na balança, a passagem para o *online* acarreta muitos ganhos para a transparência<sup>12</sup>. No rol dos diversos estudos cujos resultados mostram que os ambientes digitais contribuem para mais e melhor transparência (De Fine Licht et al., 2014;

---

<sup>11</sup> A *accountability* se configura pela possibilidade de constrangimento causada pela transparência, somada à perspectiva de sanção sobre o agente, ou seja, a *accountability* requer a *transparência*, prevê *constrangimentos* e *sanções*. No âmbito da política, a *accountability* acontece, por exemplo, quando os agentes políticos se reportam a órgãos do próprio Estado e, de maneira geral, aos cidadãos, a fim de justificar suas decisões e receber punições ou constrangimentos em casos de má conduta (Schedler, 1999). Segundo Maia (2006, p. 2), a lógica é a de que “aqueles que demandam *accountability* exigem respostas e justificativas, enquanto aqueles que se mantêm *accountable* aceitam responsabilidades e proveem explicações”.

<sup>12</sup> Por outro lado, há também autores que avaliam os aspectos negativos ocasionados pela passagem da transparência para o ambiente digital (se é que hoje ainda faz sentido tal distinção). Esses autores analisam os problemas, limites e impactos da transparência *online* para as democracias modernas, como a diminuição da legitimidade do governo (De Fine Licht et al., 2014) e da confiança dos cidadãos no governo (Margetts, 2011) e a resignação resultantes da ampla exposição a casos de corrupção, por exemplo (Bauhr e Grimes, 2014).

Grimmelikhuijsen e Porumbescu, 2013; Zuccolotto e Teixeira, 2014), é possível elencar as vantagens da transparência digital que, segundo Almada (2017), são:

- 1) aceitação e expansão do *right to know*: atualmente a ideia de que as pessoas têm o direito de saber o que se passa na esfera governamental é amplamente aceita e difundida, haja vista a expansão das leis de acesso à informação nos mais diversos países (Roberts, 2006; Michener, 2015);
- 2) provisão, recuperação e troca da informação política governamental por meio dos websites governamentais com informação política e pública, tornando mais difundidas as práticas de transparência governamental (Grimmelikhuijsen e Porumbescu, 2013);
- 3) promoção de insumos para a deliberação e a discussão públicas (Gutmann e Thompson, 1996; Elster, 1998; Gomes, 2005; Silva, 2009);
- 4) aumento dos níveis de interesse e envolvimento dos cidadãos na política e qualificação da participação civil nos negócios públicos (Pina, Torres e Acerete, 2007; Lee e Kwak, 2012);
- 5) aumento da eficiência estatal (Bertot, Jaeger e Grimes, 2010; Margetts, 2011; Mergel, 2015);
- 6) fortalecimento da atividade jornalística e de grupos da sociedade civil organizada (como oscips e ongs) que passam a ter mais e melhores ferramentas para cumprir suas funções no sistema político (Silva, 2009);
- 7) maior acesso à informação e aos instrumentos para pressionar os governos mediante *sites* de redes sociais (Bertot et al., 2010; Bonsón et al., 2012; Grimmelikhuijsen e Feeney, 2015);
- 8) fortalecimento dos processos de *accountability* política<sup>13</sup>.

Para que a transparência funcione, tanto como antídoto contra a corrupção, quanto para aumentar a confiança dos cidadãos nos governos e instituições, bem como para promover a legitimidade desses atores, é preciso não apenas que a informação chegue até os cidadãos, mas que esta venha acompanhada de mecanismos eficazes de investigação e sanção, pois o simples acesso do público à informação pode não ser suficiente para inibir ou modificar o comportamento dos funcionários públicos corruptos, por exemplo (Kolstad e Wiig, 2009; Lindstedt e Naurin, 2010). Nesse sentido, a existência de mecanismos efetivos de controle e sanção é imprescindível, garantindo, assim, que haja *accountability*.

Ademais, embora se reconheçam as possibilidades dadas pelo provimento da transparência por meios, dispositivos e ferramentas *online*, é preciso ponderar que, por se tratar de um aspecto que deve ser implementado pelos governos em suas ações cotidianas,

---

<sup>13</sup> Nesse caso, a *accountability* está restrita a *answerability*, que é um conceito mais simples que, segundo Schedler (1999), prevê respostas e justificativas, mas não possibilidades de sanção. O efeito positivo está no fato de as ferramentas disponíveis na *web* facilitarem o monitoramento dos serviços públicos e dos comportamentos dos funcionários por parte dos cidadãos (Park e Blenkinsopp, 2011).

tal prática pode enfrentar também obstáculos que versam sobre custos materiais e administrativos, treinamentos para o uso de tecnologias e ferramentas digitais, como *softwares* de processamento e análise de dados, a própria burocracia do Estado e da administração pública, a vontade política do governo em colocar a transparência nas prioridades da agenda e, ainda, as competências e a habilidade dos servidores públicos. Assim, torna-se oportuno verificar a prioridade dada à transparência em diferentes gestões governamentais, isto é, se mecanismos, iniciativas e marcos regulatórios sobre a transparência *online* obtiveram mais avanços ou sofreram retrocessos em determinados governos.

## **Transparência pública e *online* no Brasil: marcos legais e contextos em 2016 e 2020**

### *Governo Dilma Rousseff (2011-2016)*

Desde os anos 2000, o Brasil tem assumido compromissos para a promoção da transparência no governo e na administração pública. Podemos citar, mais estritamente no âmbito da transparência fiscal, ainda que anteriores ao governo Dilma Rousseff, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a Lei Complementar nº 131/2009 (conhecida como Lei da Transparência, que consiste em um adendo à LRF). Ambas as leis tratam da transparência ativa, ou seja, a transparência proveniente da divulgação de informações por iniciativa própria do governo.

Durante o governo Dilma Rousseff, algumas medidas legais e administrativas retrataram o compromisso do país com a transparência pública. Nesse sentido, houve a aprovação, promulgação e entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que permite que cidadãos solicitem qualquer tipo de informação pública por meio dos sistemas e-Sic (transparência passiva).

No mesmo ano, o Brasil passou a integrar a maior organização voltada para o fomento de práticas de governo aberto no mundo, a Open Government Partnership (OGP), tendo sido, inclusive, um dos países cofundadores da instituição. A OGP tem o objetivo de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias digitais para reforçar a governança pública. Junto à organização, o país produz, a cada dois anos, Planos de Ação que contemplam compromissos de governo aberto que devem ser implementados no biênio seguinte.

O governo Dilma Rousseff foi responsável, ainda, pelo Decreto 8.777/2016, que inaugurou a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal e obrigou órgãos públicos federais a publicarem, também bianualmente, Planos de Dados Abertos. Esses Planos, por sua vez, definem e expressam as principais estratégias de abertura de dados por esses órgãos.

Para além dessas ações, faz-se pertinente mencionar que, previamente, durante o governo Lula, havia ocorrido a criação do Portal da Transparência (em 2004) e o fortalecimento da Controladoria-Geral da União (CGU) como instituição fiscalizadora da transparência pública (até 2003, a CGU era uma corregedoria e, desde então, passou a ser chamada como Controladoria-Geral e ser responsável pela corregedoria, controladoria, ouvidoria, promoção da transparência, prevenção e combate à corrupção), o que retrata que a transparência pública fazia parte da agenda dos governos Lula e Dilma.

Após o afastamento da ex-presidente Dilma Rousseff, uma das primeiras medidas do governo interino de Michel Temer foi extinguir a CGU (por meio da Medida Provisória 726/2016), transformando-a no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). No que diz respeito ao bom funcionamento dos sistemas de *freios e contrapesos*, argumentamos que essa mudança significou um retrocesso, já que a CGU deixou de estar hierarquicamente acima dos demais órgãos que fiscaliza, para atuar no mesmo patamar desses ministérios, contrariando a doutrina internacional do controle interno. Além disso, a CGU deixou de ser diretamente vinculada à Presidência da República, hierarquicamente superior, o que garantia força e autonomia para que ela pudesse fiscalizar os demais entes do governo (Verillo, 2016). O enfraquecimento da CGU condiz com o que viria a acontecer em seguida: o início do retorno da cultura do sigilo em detrimento da cultura da transparência, além de uma sucessão de ameaças às políticas de transparência previamente instituídas.

#### *Governo Jair Bolsonaro (desde 2019)*

O início da administração de Jair Bolsonaro foi marcado pelas tentativas de “frear” ou limitar a Lei de Acesso à Informação. No que tange à classificação de documentos, em janeiro de 2019, o governo editou decreto com a finalidade de alterar a LAI no sentido de ampliar o rol de agentes públicos com poderes para classificar dados e documentos públicos como ultrassecretos, autorizando ministros e secretários executivos a transferirem a servidores em cargos de comissão a responsabilidade por classificar documentos com esse grau máximo de sigilo (documentos que só podem ser disponibilizados coletivamente após 25 anos)<sup>14</sup>. Trata-se de um selo normalmente aplicado em casos muito específicos, como aqueles cujo conteúdo pode afetar, de alguma maneira, a segurança do Estado ou da sociedade. O Decreto nº 9690/2020<sup>15</sup>, no entanto, foi revogado parcialmente pelo Congresso Federal.

<sup>14</sup> Matéria publicada em 24 de janeiro de 2019, pelo jornal *Folha de S. Paulo*, intitulada: “Para entidades, mudança na Lei de Acesso à Informação é ‘deplorável’ e um retrocesso”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/para-entidades-mudanca-na-lei-de-acesso-a-informacao-e-deploravel-e-um-retrocesso.shtml>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/60344275](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/60344275)>. Acesso em: 15 jun. 2020.



Em abril de 2019, o governo federal se recusou a divulgar estudos que havia produzido para embasar a emenda da Reforma da Previdência<sup>16</sup>. A reação do Legislativo, no entanto, fez com que o Ministério da Economia, enfim, publicasse tais estudos. Há, ainda, os dados sobre quem são e quanto recebem de pensão vitalícia as filhas herdeiras de militares<sup>17</sup>, mantidos sob sigilo pelo Ministério da Defesa, mesmo após o Tribunal de Contas da União (TCU) ter determinado, em setembro de 2019, a divulgação de todos os valores pagos aos pensionistas do Poder Executivo. A justificativa do Ministério é a de que não existe lei obrigando a apresentação desses dados, o que não apenas contradiz a LAI como revela que, para tais atores, a cultura da opacidade é a que deve prevalecer.

Os casos são os mais diversos. Em agosto de 2019, uma matéria da revista *Época*<sup>18</sup> revelou que apenas 36% dos órgãos governamentais estavam cumprindo o cronograma de abertura de dados previsto. Mais recentemente, em março de 2020, Jair Bolsonaro editou a Medida Provisória 928/2020, que previa a suspensão dos prazos de respostas de pedidos via LAI por todos os órgãos e entidades da administração pública federal nas áreas em que não houvesse atendimento presencial, por conta do regime de teletrabalho dos servidores, no contexto da pandemia da Covid-19, além de suspender a possibilidade recursal. O Supremo Tribunal Federal, dessa vez, foi o responsável por reverter tal medida.

Especificamente sobre a atuação do governo federal em relação à divulgação de dados e informações relacionados à pandemia, as ações executadas também têm caminhado para a opacidade e a desinformação. Em um primeiro momento, ainda em março de 2020, diversos cientistas, médicos, pesquisadores e membros da sociedade civil chamaram a atenção para a necessidade da ampliação da publicação de dados abertos desagregados e atualizados, especialmente sobre o avanço da Covid-19 em grupos em situação de vulnerabilidade social. Com o passar do tempo e o aumento do número de óbitos e casos, a gestão federal foi minando cada vez mais a transparência até chegar ao ponto de atrasar a atualização diária de boletins epidemiológicos, retirar informações do ar e deixar de divulgar números totais de óbitos e de infectados. O Portal do Ministério da Saúde, por exemplo, contendo os dados sobre a pandemia, foi retirado do ar no dia 5 de junho de 2020 e só se tornou acessível novamente no dia seguinte, sem dados agregados que apresentassem o número total de óbitos e infectados pela Covid-19. Tal atitude

---

<sup>16</sup> Matéria publicada em 21 de abril de 2019, pelo jornal *Folha de S. Paulo*, intitulada: "Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da Previdência". Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

<sup>17</sup> Matéria publicada em 11 de fevereiro de 2020, intitulada: "Governo omite dados de pensão a filhas de militares". Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/02/11/governo-omite-dados-de-pensao-a-filhas-de-militares.htm>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

<sup>18</sup> Matéria publicada em 11 de agosto de 2019, na revista *Época*, intitulada "Primeiro semestre do governo Bolsonaro preocupa especialistas em transparência". Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/primeiro-semester-do-governo-bolsonaro-preocupa-especialistas-em-transparencia-23868627>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

acarretou reações dos mais diversos órgãos e instituições, como a exclusão do Brasil, pela Universidade Johns Hopkins, do balanço global sobre coronavírus<sup>19</sup>.

Em prol da transparência, por outro lado, diversos veículos de imprensa (a saber: *Folha de S. Paulo*, *UOL*, *O Estado de S. Paulo*, *Extra*, *O Globo* e *G1*) fizeram um consórcio inédito para reunir e informar números sobre a Covid-19, no Brasil, munindo assim os cidadãos com dados e informações verdadeiros e de qualidade. Enfim, os dados agregados sobre o coronavírus só voltaram a ser exibidos pelo Ministério da Saúde após decisão do STF. Ainda em relação à falta de transparência quanto aos dados sobre a Covid-19, organizações da sociedade civil publicaram uma pesquisa em março de 2021 expondo que 70% dos dados do Ministério da Saúde sobre a vacinação no país eram incompletos ou inexistentes<sup>20</sup>. Em dezembro de 2021, após o Ministério da Saúde ter alegado sofrer um ataque cibernético em sistemas responsáveis por agregar e publicar dados essenciais para o combate à pandemia (como casos, mortes e vacinação), o país passou por um novo “apagão de dados”, ficando mais de um mês sem dados precisos sobre o avanço da pandemia no país, em meio à difusão da variante ômicron<sup>21</sup>.

A Controladoria-Geral da União tornou ainda mais restrito o acesso a documentos solicitados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>22</sup>. Agora, pareceres jurídicos emitidos por todos os ministérios que forem enviados para orientar a Presidência da República na sanção ou no veto de projetos aprovados no Congresso são considerados sigilosos, o que se reflete diretamente na perda da transparência pública.

Se, em 2016, ano em que foi feita a primeira avaliação do nível de transparência *online* do Executivo brasileiro, o contexto e as práticas governamentais evidenciaram que a transparência pública se encontrava na agenda do dia, sendo o governo em questão responsável pela aprovação e pela entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2020, o cenário é composto por ameaças a instrumentos legais e retrocessos nas iniciativas de transparência já consolidadas no país. Neste artigo, por meio da comparação dos dados e informações divulgados nos portais do Executivo nacional brasileiro durante as gestões de Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro, buscamos saber se o governo manteve o nível avançado de transparência digital das contas públicas em seu portal governamental. Supomos, no entanto, ter havido um declínio do nível da transparência *online*, haja vista as medidas e

<sup>19</sup> Matéria publicada em 6 de junho de 2020, no *G1*, intitulada: “Universidade Johns Hopkins exclui Brasil do balanço global sobre coronavírus”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/06/universidade-johns-hopkins-exclui-brasil-do-balanco-global-sobre-coronavirus-apos-governo-mudar-divulgacao-do-boletim-diario.ghtml>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

<sup>20</sup> Matéria publicada em 11 de março de 2021, na *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/mais-de-70-dos-dados-do-ministerio-da-saude-sobre-vacinas-nao-sao-transparentes-diz-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

<sup>21</sup> Matéria publicada em 6 de janeiro de 2022, no *Nexo*, intitulada: “O impacto do apagão de dados em meio ao avanço da ômicron”. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/01/06/O-impacto-do-apag%C3%A3o-de-dados-em-meio-ao-avan%C3%A7o-da-%C3%B4micron>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

<sup>22</sup> Matéria publicada em 8 de junho de 2020, *O Globo*, intitulada: “Governo amplia sigilo de pareceres e muda regra de transparência”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-amplia-sigilo-de-pareceres-muda-regras-de-transparencia-1-24467779>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

iniciativas empregadas pelos distintos governos, parecendo ter havido um enfraquecimento das políticas de transparência nos últimos anos.

Nesse sentido, ao se considerar que as agendas (que compreendem assuntos do governo, prioridade e, inclusive, vontade política) e as políticas adotadas pelos diferentes governos podem se refletir na transparência *online*, buscamos avaliar, por meio de um estudo comparativo, os níveis de transparência dos governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. De acordo com o panorama apresentado, a nossa hipótese é a de que o nível da transparência *online* do governo Dilma Rousseff é maior que o nível da transparência *online* do governo Jair Bolsonaro.

### **Sobre o modelo metodológico apresentado**

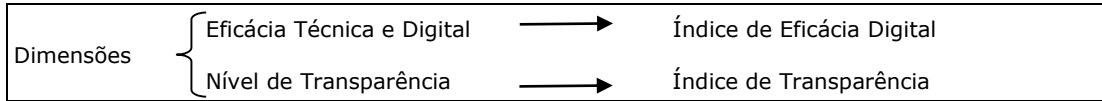
Nesta seção, são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa em dois pontos: a escolha das dimensões, dos indicadores e dos conceitos do instrumento metodológico, e os limites da metodologia empregada; e o tempo e o registro de achados da navegação pelos portais governamentais.

*Sobre o instrumento metodológico: escolha das dimensões, dos indicadores e dos conceitos, e seus limites*

O instrumento metodológico adotado neste artigo é o mesmo que o utilizado por Almada (2017) em sua tese de doutoramento, quando comparou os níveis de transparência pública dos portais dos governos nacionais do Brasil, dos Estados Unidos e do Reino Unido. Tal instrumento foi desenhado para: (1) a partir de informações coletadas por navegação orientada, utilizar indicadores que avaliam a qualidade das informações disponíveis nos portais analisados; e (2) avaliar os casos estudados levando em conta os parâmetros definidos para aferir o estágio de desenvolvimento da transparência das contas públicas nos portais governamentais.

O instrumento proposto parte do entendimento de que a transparência digital deve ser vista como o resultado agregado da avaliação sobre cada uma das dimensões – *eficácia digital* e *transparência digital* – produzidas pelos portais governamentais. Essas dimensões emergem da mensuração de dois índices específicos e não necessariamente convergentes – um Índice de Eficácia Digital e um Índice de Transparência –, que demonstram, isoladamente ou em seu conjunto, o nível de eficiência da transparência *online* das iniciativas avaliadas, como mostra o Esquema 1:

**Esquema 1**  
**Resumo do modelo metodológico proposto**



**Fonte:** Almada (2017).

A partir do conjunto de resultados de cada dimensão, foi estruturado o conceito global da transparência digital do ente avaliado, que pode ser classificado em: TA – transparência avançada; TM – transparência moderada; TF – transparência fraca; OS – opacidade significativa; OA – opacidade avançada. Para a atribuição do conceito global, foi considerada a escala de pontuação apresentada no Quadro 1:

**Quadro 1**  
**Intervalo percentual para a atribuição do conceito global**

Conceito global	Escala de pontuação	Escala percentual (%)
TA – transparência avançada	4 a 3,2	100 a 80
TM – transparência moderada	3,1 a 2,4	79,9 a 60
TF – transparência fraca	2,3 a 1,6	59,9 a 40
OS – opacidade significativa	1,5 a 0,8	39,9 a 20
OA – opacidade avançada	Abaixo de 0,7	Abaixo de 19,9

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Amorim (2012) e Almada (2017).

Todos os indicadores que compõem as dimensões *eficácia digital* e *transparência digital* abarcam os fatores que colaboram para que tenhamos governos transparentes, ou seja, para que as ações e o *modus operandi* do governo sejam considerados transparentes, é preciso que esses aspectos obtenham os conceitos máximos em suas avaliações.

A transparência avançada é o nível máximo da transparência digital. Nesse nível, o portal do governo torna disponíveis informações e serviços com condições técnicas e suficientes para habilitar o cidadão na compreensão da informação, oferece informações financeiro-orçamentárias e administrativas (processos internos), além de fornecer instrumentos de acompanhamento e interação com o cidadão e informações em formatos abertos atualizados e acessíveis de tal forma que os dados podem ser tratados, reutilizados e cruzados com outras fontes para gerar novos significados, para diversos fins. Nesse nível de transparência, as informações e os dados podem ser apreciados, criticados e reutilizados por especialistas, profissionais da imprensa, partidos, organizações não governamentais, ativistas, empresários, lobistas e outros intermediários da disputa política.

A transparência moderada é o nível em que o governo fornece as informações para o controle social e procura expor seus conteúdos em forma “bruta”, sem filtros ou análises prévias. As informações ficam à disposição do público em meios digitais, mas muitas vezes

o percurso para chegar até a informação é mais longo, o que significa que a informação procurada pode não estar disponível nas páginas primárias e secundárias.

A transparência fraca denota que, ao mesmo tempo que há alguma transparência, esta é comprometida por certo grau de opacidade nas informações encontradas. Há publicação da informação, mas os dados disponíveis são desorganizados, pouco acessíveis, com baixa qualidade e atualização precária. Nota-se que, nesse nível, a prestação de informação pode se confundir, em alguns casos, com notícias oficiais e autopromoção. É preciso navegar por diversas páginas e recorrer aos mecanismos de busca avançados para chegar à informação que se deseja, muitas vezes apresentada de forma incompleta.

A faixa que corresponde à opacidade significativa mostra que o que predomina nos portais governamentais é a opacidade, em detrimento da transparência. Trata-se da disposição precária de algumas informações básicas, que são difíceis de encontrar ou estão disponíveis de maneira incompleta e, muitas vezes, ininteligível ao cidadão, ou são inexistentes.

O conceito global de opacidade avançada corresponde ao nível mais baixo na escala de transparência e significa que o governo tem um portal, mas não oferece condições técnicas, dados ou informações que possam promover qualquer tipo de transparência. Ao invés de acesso à informação, há opacidade e omissão.

Tendo-se alcançado o conceito global da transparência, propõe-se avançar na análise da compreensão do fenômeno mediante estudo de caso. O que se quer, para além do posicionamento em uma escala, é oferecer uma abordagem metodológica mais específica que tente responder às demandas de determinados nichos de análises, superando a fase dos debates em torno do entendimento global da internet e da política. As dimensões de análise, os indicadores e os conceitos para avaliação da transparência *online* das contas públicas do Executivo Federal brasileiro são expostos, resumidamente, em seguida<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> A descrição detalhada dos indicadores e seus respectivos conceitos para avaliação da transparência *online* das contas públicas do Executivo brasileiro está disponível em: <[https://docs.google.com/document/d/1iT\\_prR6W8qlg-7InSBpufGP0sf4d0R9nQRPpc2stpsk/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/document/d/1iT_prR6W8qlg-7InSBpufGP0sf4d0R9nQRPpc2stpsk/edit?usp=sharing)>. Acesso em: 15 jun. 2020.

*Eficácia digital***Quadro 2**  
**Acessibilidade**

<b>Indicadores</b>	<b>Conceitos</b>
Interface lógica	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Interface gráfica	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Alternativa para plataformas móveis	Muito bom; Regular; Não existe
Conformidade com normas de acesso a portadores de necessidades especiais	Localizado; Não localizado
Alternativas para outros idiomas	Localizado; Não localizado
Instrumentos para o acompanhamento das atualizações	Muito bom; Regular; Não existe

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

**Quadro 3**  
**Hiperlinks (links para)**

<b>Indicadores</b>	<b>Conceitos</b>
<i>Link</i> para organismos de controle	Muito bom; Regular; Não existe
<i>Link</i> para outros <i>sites</i> e portais destinados a promover a transparência	Localizado; Não localizado

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

*Transparência digital***Quadro 4**  
**Habilitação do cidadão para a compreensão de informação fiscal**

<b>Indicadores</b>	<b>Conceitos</b>
Educação para o controle social	Muito bom; Regular; Não existe
Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Conselhos Nacionais	Localizado; Não localizado
Ouvidoria	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Informações sobre os meios de participação	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Informações sobre o funcionamento do governo	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Legislações do governo	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Programas e projetos do governo	Muito bom; Regular; Não existe

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

**Quadro 5**  
**Informações financeiro-orçamentárias**

<b>Indicadores</b>	<b>Conceitos</b>
Declaração pré-orçamentária	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Proposta do orçamento do Executivo	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Orçamento promulgado	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Relatórios de execução	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Relatório de revisão	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Abertura de dados financeiro-orçamentários	Muito bom; Regular; Não existe
Orçamento cidadão	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

**Quadro 6**  
**Informações administrativas (processos internos)**

<b>Indicadores</b>	<b>Conceitos</b>
Folha de pagamento	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Licitações	Muito bom; Bom; Regular; Fraco; Não existe
Ações e decisões governamentais	Muito bom; Regular; Não existe
Abertura de dados da administração – <i>Open Data</i>	Muito bom; Regular; Não existe

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

**Quadro 7**  
**Instrumentos de acompanhamento e interação**

<b>Indicadores</b>	<b>Conceitos</b>
Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	Muito bom; Regular; Não existe
Agenda pública	Localizado; Não localizado
Avaliação dos serviços do governo	Localizado; Não localizado
Acompanhamento das demandas	Localizado; Não localizado
Respostas da autoridade e Perguntas e respostas frequentes	Localizado; Não localizado
Atendimento <i>online</i>	Localizado; Não localizado
Meios de participação	Localizado; Não localizado
Participação em redes sociais	Localizado; Não localizado

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

A escolha e o emprego adequados dos recursos metodológicos para a realização de uma pesquisa não são garantias de que o processo esteja totalmente isento de limites. Neste artigo, reconhecemos o aspecto contemporâneo e dinâmico da pesquisa no ambiente digital, no que se refere tanto ao método quanto ao objeto. Na análise do conteúdo de portais de governo, consideramos as constantes alterações e atualizações dos conteúdos e os diversos modos como são apresentados. Diante dessa realidade, este artigo baseou-se no emprego de uma metodologia validada por Almada (2017) e que teve o cuidado de trabalhar com palavras-chave, com a gravação dos conteúdos verificados durante a navegação para aferir os conceitos dos indicadores e com o *inter-rater reliability* para aumentar a confiabilidade da avaliação. Reconhecemos, ainda, que o instrumento metodológico empregado não inclui a análise de outras ferramentas e dispositivos digitais governamentais que também podem ser utilizados para a promoção de transparência pública, como os aplicativos móveis.

#### *Sobre o tempo e o registro de achados da navegação pelos portais governamentais*

A coleta de dados para avaliação do nível de transparência dos portais na gestão de Dilma Rousseff foi aplicada no dia 2 de maio de 2016 (com duração de 5 horas, 59 minutos e 20 segundos), ao passo que a coleta para análise do período da gestão de Jair Bolsonaro aconteceu nos dias 31 de março, 2 e 7 de abril de 2020 (com duração de 7 horas, 1 minuto e 16 segundos). Foi avaliada a qualidade da informação, sobretudo aquela referente às contas públicas, que esses portais<sup>24</sup> oferecem aos cidadãos, e se esta auxilia no aumento do conhecimento sobre os negócios do poder público. A atribuição dos conceitos foi realizada individualmente por quatro codificadoras independentes. Em casos de divergência nas notas atribuídas a cada um dos indicadores, as pesquisadoras debateram sobre as pontuações com o auxílio de ferramenta que permite comunicação por vídeo e áudio em tempo real até chegar a um consenso.

## **Resultados e discussão**

Nesta seção, são apresentados os resultados encontrados a partir da navegação orientada nos portais governamentais referentes aos governos de Jair Bolsonaro e Dilma Rousseff. A comparação foi possível porque nos dois estudos foi empregado o mesmo modelo metodológico e os mesmos procedimentos de coleta e análise dos dados. Para favorecer a compreensão das duas realidades, apresenta-se na Tabela 1 o conceito global de cada um dos governos estudados, bem como os resultados detalhados das dimensões

---

<sup>24</sup> Tendo em vista que o objetivo foi analisar a transparência do Executivo federal, e não a de determinado site ou portal, a navegação partiu do portal principal do Executivo nacional (brasil.gov.br), mas não se limitou a ele (permitimo-nos navegar por outros portais, como ministérios, autarquias e Portal da Transparência). O limite para a navegação foi o domínio gov.br.



transparência digital e eficácia digital, além do estado da transparência de cada um dos governos:

**Tabela 1**  
**Resultado da eTransparência por governo/ano**

	Eficácia digital	Transparência digital	Conceito global	Nível transparência
Dilma Rousseff (2016)	1,01	4,86	3,899	Transparência avançada
Jair Bolsonaro (2020)	1,01	3,59	2,948	Transparência moderada

**Fonte:** Elaborada pelas autoras com base em Almada (2017) e em dados da pesquisa.

Os índices apresentados na Tabela 1 demonstram que houve uma diminuição de 0,951 ponto (o que representa uma perda de 23,77%) no conceito global da transparência digital quando se comparam as gestões Bolsonaro e Rousseff. Na pesquisa realizada em 2016, a transparência digital do Executivo brasileiro colocava o país entre os mais transparentes do mundo, equiparando-o a nações como Reino Unido e Estados Unidos, com transparência avançada (Almada, 2017).

No que tange à relação entre promoção da transparência e combate à corrupção, resultado similar foi encontrado pela organização Transparência Internacional, que realiza anualmente o Índice de Percepção da Corrupção considerando 180 países<sup>25</sup>. O levantamento de 2019 demonstrou que o Brasil teve o pior resultado da série histórica ocupando a 106ª posição no *ranking*, com 35 pontos. Comparativamente, no levantamento realizado no ano de 2016, o país ocupava a posição 79ª nesse *ranking*, com 40 pontos.

Os dados apresentados neste artigo confirmam a existência de um retrocesso nas medidas empreendidas pela gestão do governo Bolsonaro voltadas à promoção da transparência pública, evidenciadas, ainda, pelo aumento da percepção da corrupção no país. Isso significa que os casos que exemplificam esses retrocessos – tais como tentativas de limitar a LAI, recusa de publicação ou omissão de dados de relatórios produzidos por órgãos federais de pesquisa, interferência política no funcionamento da Polícia Federal, Receita Federal e Procuradoria-Geral da República e proposta de mudança em lei para a aprovação de mecanismos que enfraquecem a transparência dos partidos políticos e dos gastos públicos nas campanhas eleitorais<sup>26</sup> – são confirmados, ainda, por menores níveis de transparência nas informações e nos dados públicos ofertados pelos portais governamentais.

<sup>25</sup> Disponível em:

<[https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_CPI\\_Report\\_ES\\_200406\\_105829.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_ES_200406_105829.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2020.

<sup>26</sup> Matéria intitulada “Mudanças em Lei afetam transparência dos partidos, dizem especialistas”. Publicada pelo Instituto Millenium. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/mudancas-em-lei-afetam-transparencia-dos-partidos-dizem-especialistas/>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

Os retrocessos evidenciados por este artigo no campo da transparência pública se inserem em uma agenda antidemocrática mais ampla do governo Jair Bolsonaro. Desde o início da sua gestão, viram-se ataques recorrentes à liberdade de imprensa, a jornalistas<sup>27</sup> e à atuação de organizações não governamentais<sup>28</sup>, redução dos espaços institucionais de participação social, como os conselhos participativos<sup>29</sup>, além de violações aos direitos humanos<sup>30</sup>. Nesse cenário, vimos que, assim como a vontade política e a existência de leis e marcos normativos que amparam a promoção da transparência pública, a existência de uma agenda democrática e de garantia de direitos mais amplos – não apenas o direito de acesso à informação – pode ser indicador de governos mais ou menos transparentes.

Mas o que significa perder o *status* de transparência avançada em termos de prejuízos à transparência nos portais do Executivo Federal brasileiro? Discutem-se, a seguir, os achados da nossa pesquisa que explicam as diferenças que resultaram na perda global de 0,951 ponto (23,77%).

### *Transparência digital*

Para a análise da dimensão transparência digital<sup>31</sup>, foram consideradas as categorias com as informações para a compreensão do funcionamento do governo, as informações financeiro-orçamentárias, as informações administrativas e os instrumentos para o acompanhamento e a interação com a gestão pública. Essa dimensão concentra-se no núcleo da transparência digital, considerado aqui o Poder Executivo.

Entre todas as categorias de análise, a categoria “Habilitação do cidadão para a compreensão de informação fiscal” foi a que teve a maior diferença na pontuação dos indicadores (57%), como exibe a Tabela 2:

---

<sup>27</sup> Apenas em 2020, Jair Bolsonaro e seus filhos atacaram jornalistas 469 vezes, segundo a ong Repórteres Sem Fronteiras. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/25/bolsonaro-e-os-filhos-fizeram-469-ataques-jornalistas-e-veiculos-de-imprensa-em-2020-diz-ong.ghtml>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

<sup>28</sup> O presidente Jair Bolsonaro equiparou a atuação de ongs brasileiras a um “câncer”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-chama-ongs-de-cancer-entidades-contratacam-24624003>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

<sup>29</sup> Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/15/politica/1555364075\\_912856.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/15/politica/1555364075_912856.html)>. Acesso em: 25 abr. 2021.

<sup>30</sup> Desde o início do mandato do presidente Bolsonaro, são recorrentes as violações aos direitos humanos. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/sociedade/acoes-do-governo-bolsonaro-violaram-direitos-humanos-aponta-mapeamento-24151190>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

<sup>31</sup> Por não ter havido diferença de pontuação dos indicadores que compõem a dimensão *eficácia digital* nos dois governos, a discussão dos resultados se iniciará com a dimensão *transparência digital*.

**Tabela 2**  
**Comparação da categoria “Habilitação do cidadão para compreensão de informação fiscal” entre as gestões Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)**

Habilitação do cidadão para compreensão de informação fiscal	2016	2020
Educação para o controle social	0,65	0,65
Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles	1,76	0,44
Conselhos Nacionais	0,65	0,00
Ouvidoria	0,65	0,65
Informações sobre os meios de participação	1,76	0,44
Informações sobre o funcionamento do governo	1,76	0,88
Legislação do governo	1,76	1,76
Programas e projetos do governo	0,65	0,65
Nota final da categoria de análise	1,21	0,69

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

Entre os indicadores que obtiveram maior diferença na pontuação, está o quesito “Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato com eles”. Tais informações são necessárias para auxiliar o cidadão a identificar quem são os agentes públicos que respondem pelos órgãos e instâncias administrativas e a conhecer as responsabilidades e atribuições destes frente às funções públicas que desempenham e por quais canais podem ser encontrados. Entre 2016 e 2020, houve uma queda de 1,32 ponto, que pode ser explicada, em parte, porque as informações encontradas na navegação de 2020 estavam descentralizadas em mais de uma página, dificultando a acessibilidade a esses dados, ou estavam indisponíveis. Em alguns casos, os nomes dos ministros foram encontrados em uma página e as formas de contato, em outras, o que leva o usuário a ter que acessar outras páginas (mais cliques) para encontrar a informação desejada.

Sobre o indicador “Conselhos Nacionais”, não foi localizada nenhuma informação sobre a existência ou o funcionamento de conselhos desse tipo no portal do Executivo brasileiro no levantamento de 2020. Esse fato pode encontrar explicação nas próprias medidas tomadas pelo governo em abril de 2019. Por meio de um decreto presidencial, foram extintos conselhos e órgãos colegiados ligados à administração pública federal (cerca de 2.593 conselhos). Contudo, após determinação do Supremo Tribunal Federal<sup>32</sup>, foram mantidos os colegiados ligados às instituições federais de ensino e foram recriados outros

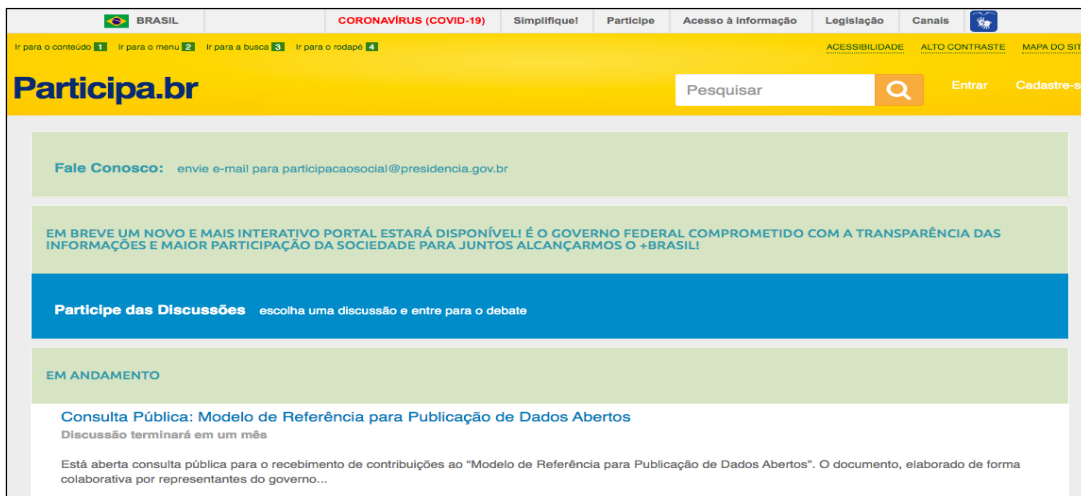
<sup>32</sup> Matéria publicada em 26 de junho de 2019, em *O Globo*, intitulada: “Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

32 conselhos. Ainda assim, não foram encontradas informações sobre a manutenção, recriação ou funcionamento dos Conselhos Nacionais nas páginas governamentais.

Outra evidência da pesquisa que ilustra o enfraquecimento não só da transparência, mas também de mecanismos de participação no governo Jair Bolsonaro está expressa no indicador “Informações sobre os meios de participação”. Nota-se que não foi encontrada nenhuma iniciativa da gestão voltada ao incremento dos meios de participação da cidadania. Na verdade, houve uma queda da quantidade e qualidade das informações relativas aos meios de participação em 75% quando se compara a avaliação de 2016 com a de 2020. A iniciativa participa.br, por exemplo, plataforma criada com o advento do Decreto 8.243/2014 (revogado pelo Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019) no governo Dilma, ainda é um dos poucos meios digitais de participação social indicados pelos portais governamentais. Na Figura 3, demonstra-se a imagem da interface da página no participa.br, que mantém os mesmos padrões desde a sua criação.

No levantamento de 2016, esse indicador alcançou nota máxima. A participação promovida por meios digitais era facilitada pela *tag* “Participação”, presente no menu superior direito do *site* brasil.gov.br e em todos os portais com domínio gov.br. Embora ainda exista a funcionalidade na plataforma participa.br, destaca-se que é de difícil localização e, quando encontrada, essa *tag* direciona para uma série de consultas públicas desatualizadas e *links* desabilitados. Também não foram localizadas a agenda das consultas públicas já realizadas, em andamento e futuras, nem as informações sobre a existência de projetos de iniciativa popular. Para exemplificar, na fase da navegação foi encontrada apenas uma consulta pública do Ministério da Justiça encerrada em 2018, porém sinalizando o status “em andamento”.

**Figura 3**  
**Imagem atual da tela da plataforma Participa.br**



**Fonte:** <<http://www.participa.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

A avaliação do indicador “Informações sobre o funcionamento do governo”, no governo Dilma, alcançou pontuação máxima (1,76), ao passo que na gestão Bolsonaro obteve 0,44 ponto, o que representa uma queda de 75% na qualidade do indicador. A perda de pontos demonstra que houve um retrocesso na prestação de informação para o cidadão compreender como funciona o Estado, suas hierarquias e instituições, os processos e as competências de cada órgão. É preciso considerar que o complexo arranjo do Estado não favorece a compreensão pelo cidadão da sua organização e do seu funcionamento.

Nessa navegação, não foram encontradas informações facilmente acessíveis sobre o funcionamento do governo. Algumas estavam dispersas e eram de difícil localização, exigindo do usuário inúmeros cliques para encontrar o conteúdo desejado. Embora a pontuação do indicador “Programas e projetos do governo” não tenha sofrido alterações, cabe registrar que as informações encontradas nessa avaliação mais recente estavam dispersas e distribuídas em páginas diversas, entre a página do Executivo ([brasil.gov.br](http://brasil.gov.br)) e a página do Portal da Transparência ([portaltransparencia.gov.br](http://portaltransparencia.gov.br)). Foi preciso recorrer a mecanismos de busca do *site* e a muitos cliques para encontrar a informação desejada. Essa dificuldade pode levar o usuário a desistir de sua busca. Vale lembrar que o cuidado e a atenção com os aspectos técnicos do portal, tais como *design*, arquitetura e navegabilidade, também são fatores relevantes e devem estar a serviço do acesso à informação e da transparência.

#### *Informações financeiro-orçamentárias*

As informações financeiro-orçamentárias são essenciais para promover a transparência nas contas públicas do governo e favorecer o controle social. É por meio delas que as instituições de controle, os cidadãos e as organizações da sociedade civil podem acessar as informações para o monitoramento e o controle social dos gastos públicos, favorecendo, inclusive, o combate à corrupção. Na comparação dos dois governos, essa categoria foi a que obteve menor diferença de pontuação, de 25%, conforme destacado na Tabela 3:

**Tabela 3**  
**Comparação da categoria “Informações financeiro-orçamentárias” entre a gestão Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)**

<b>Informações financeiro-orçamentárias</b>	<b>2016</b>	<b>2020</b>
Declaração pré-orçamentária	1,76	1,32
Proposta de orçamento do Executivo	1,76	1,76
Orçamento promulgado	1,76	1,76
Relatórios de execução	1,76	1,32
Relatórios de revisão	1,76	1,32
Abertura de dados financeiro-orçamentários	1,76	1,76
Orçamento cidadão	1,76	1,32
Nota final da categoria de análise	1,76	1,51

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

As informações relativas aos indicadores “Declaração pré-orçamentária”, “Relatórios de execução”, “Relatórios de revisão” e “Orçamento cidadão” normalmente são encontradas na página do Portal da Transparência, o que não aconteceu. Notou-se que a localização das informações orçamentárias impõe um longo percurso, que exige do usuário buscas sucessivas pelos temas e navegação em páginas secundárias e terciárias, pois as informações estão dispersas e distribuídas entre páginas do Ministério da Economia, do Tesouro Nacional, do Planalto e do Portal da Transparência. Existem ainda erros ou inconsistências com *links* inoperantes ou que direcionam para outras páginas que não as indicadas nos títulos e *tags*. Para exemplificar esse caso, ao buscar pelo documento “orçamento promulgado”, o usuário é redirecionado para a página do Ministério da Economia. Ao clicar no *link* “orçamento anuais”, a navegação é encaminhada para a página principal de notícias do Ministério, ou seja, uma página que não tem nenhuma relação com o assunto indicado no *link*.

Quanto aos indicadores “Relatórios de execução” e “Relatórios de revisão”, as informações foram encontradas em uma página do Tesouro Nacional voltada para transparência<sup>33</sup>. Quando se compara o estado atual das informações orçamentárias com o das encontradas em 2016, percebe-se que houve perdas qualitativas: (1) na forma de exibição e organização das informações; (2) na frequência de atualização e consistência das informações; (3) no funcionamento regular de algumas páginas; (4) na facilidade de localização das informações; e (5) na retirada da funcionalidade de busca avançada.

<sup>33</sup> Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2019/29>>. Acesso em: 14 de ago. 2020.

**Tabela 4**  
**Comparação da categoria “Informações administrativas” entre as gestões**  
**Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)**

<b>Informações administrativas (processos internos)</b>	<b>2016</b>	<b>2020</b>
Folha de pagamento (detalhamento atualizado)	1,32	0,88
Licitações	1,76	1,76
Ações e decisões governamentais	0,65	0,00
Abertura de dados da administração	0,65	0,65
Nota final da categoria de análise	1,10	0,82

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

Com relação à categoria “Informações administrativas”, sobre o indicador “Folha de pagamento”, não foram localizadas informações sobre os servidores inativos, mas apenas sobre os ativos, diferente de 2016, quando era possível obter informações sobre a folha de pagamento de servidores ativos, inativos, pensionistas e terceirizados. Atualmente, todas as informações sobre o segmento dos servidores inativos foram excluídas da base de pesquisa. Essa evidência dialoga com a já mencionada falta de transparência sobre quem são e quanto recebem de pensão vitalícia as filhas herdeiras de militares, dados mantidos sob sigilo pelo Ministério da Defesa. Rejeitar, restringir<sup>34</sup> e dificultar o acesso à informação com a utilização do argumento da prerrogativa de classificação de sigilo ou por meio de uma prévia seleção das informações são medidas que vão de encontro ao funcionamento de um Estado transparente e republicano.

Quanto ao indicador “Ações e decisões governamentais”, a última atualização na página está datada de 2018, o que mostra que não há preocupação com a tempestividade da informação que é oferecida aos cidadãos. As ações e decisões governamentais, na maioria das situações, geram impacto direto na vida do cidadão. Afinal, de que vale o cidadão tomar conhecimento de uma decisão quando seus efeitos tiverem perdido eficácia pelo decurso do tempo? Seria impensável, por exemplo, que as informações sobre o auxílio emergencial<sup>35</sup> fossem publicizadas apenas meses após a sua implementação.

<sup>34</sup> Matéria publicada em 8 de junho de 2020 intitulada “Governo restringe acesso a documentos de ministérios, diz jornal...” no UOL, disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/08/governo-restringe-acesso-a-documentos-e-muda-regras-de-transparencia.html>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

<sup>35</sup> O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do coronavírus – Covid-19.

**Tabela 5**  
**Comparação da categoria “Instrumentos de acompanhamento e interação”**  
**entre a gestão Dilma (2016) e Bolsonaro (2020)**

<b>Instrumentos de acompanhamento e interação</b>	<b>2016</b>	<b>2020</b>
Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas	1,76	0,00
Agenda pública	0,65	0,65
Avaliação dos serviços do governo (meios de avaliação por parte do cidadão)	0,65	0,65
Acompanhamento das demandas	0,65	0,65
Respostas da autoridade (publicação de respostas dadas)	0,65	0,65
Atendimento <i>online</i>	0,65	0,65
Meios de participação	0,65	0,65
Participação em redes sociais	0,65	0,65
Nota final da categoria de análise	0,79	0,57

**Fonte:** Elaboração própria. Adaptado de Almada (2017).

Na categoria “Instrumentos de acompanhamento e interação”, nota-se que houve diferença em apenas um indicador – “Instrumentos para acompanhamento das políticas públicas”. As informações encontradas na avaliação mais recente sobre esse aspecto tinham caráter noticioso, encontravam-se dispersas na seção das notícias e desatualizadas desde 2018. Há uma diferença entre informações noticiosas e informações e dados disponíveis para prestar contas sobre ações e programas governamentais. Nessa última navegação, foram encontradas apenas informações noticiosas. Para a transparência das políticas públicas, espera-se a existência de mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais concluídas e em andamento, através de relatórios e prestações de contas, estudos e relatórios de impacto, listas de beneficiários finais e montantes investidos, entre outros, além de informações didáticas e apresentadas em formatos que facilitem a compreensão e de preferência na página principal, com fácil localização.

Quanto ao indicador “Avaliação dos serviços do governo”, embora não tenha havido mudança na nota do indicador, quando comparadas as características desse mecanismo nos dois governos, destaca-se que, em 2016, as avaliações dos serviços tinham como foco as avaliações de ações do governo federal, enquanto, em 2020, a avaliação de serviços encontrada na página da Controladoria-Geral da União (CGU) permite verificar apenas a satisfação do usuário a respeito das solicitações feitas à Ouvidoria pelo sistema do e-Ouv.



### *Eficácia digital*

A dimensão “Eficácia digital” concentra indicadores relacionados às funcionalidades técnicas de um portal, tais como visibilidade, acessibilidade, interface do portal, existência de alternativas para plataformas móveis, instrumentos para acompanhamento das atualizações, existência de portal da transparência e *links* para organismos de controle interno e externo. Nesse caso, mesmo não havendo impacto nas notas dos indicadores, ressalta-se que: (1) os instrumentos para o acompanhamento das atualizações do *site* (*feed*, *newsletter*) não se encontram disponíveis nas páginas principais do portal “gov.br”, mas, sim, no Portal da Transparência; e (2) na interface lógica inexistente a indicação de meios de contato, como e-mail e telefone. Já a indicação de redes sociais se faz presente em todas as páginas. Cabe ressaltar que, quanto maior o leque de alternativas de contato do cidadão com as autoridades e de meios de acompanhamento das atualizações do *site*, mais favorável será a relação e a comunicação entre o governo e a sociedade.

Os resultados das avaliações dessa dimensão permanecem inalterados mostrando que não houve, nos últimos anos, aperfeiçoamentos ou atualizações que permitissem favorecer a experiência do usuário nos portais governamentais. O que pode ser destacado aqui é a dificuldade de localização do *link* para o próprio Portal da Transparência, haja vista que foi necessária uma média de cinco cliques para chegar à página pelo portal “gov.br”.

### **Conclusões**

Em tempos de democracia constantemente ameaçada, em que os direitos e as liberdades dos cidadãos são comprometidos e o funcionamento das instituições democráticas é reiteradamente posto em xeque, é preciso recorrer àquele conjunto de subsídios, princípios e valores que asseguram o bom funcionamento da democracia, como a transparência pública, a participação do cidadão nos processos políticos e nas tomadas de decisão, os sistemas de freios e contrapesos (*check and balances*) entre os três poderes, a deliberação pública, entre outros. Esse conjunto de valores e princípios, quando tem garantido o seu pragmatismo, além de atestar o bom desempenho das instituições, facilita a governança democrática.

No entanto, para que sejam postos em prática e sejam efetivamente reconhecidos pela sociedade e pelos agentes que monitoram a democracia, esse conjunto de valores depende não apenas da existência de aspectos normativos que garantam sua viabilidade, como também de uma cultura política que partilhe da importância de tais princípios, além do alinhamento da agenda governamental e da vontade política às decisões do governo voltadas para a promoção da transparência pública. Nesse caso, governos e seus respectivos atores políticos devem compreender a importância desse aspecto para a boa governança e, para além do cumprimento das normas legais que amparam a transparência

pública, por exemplo, é preciso, ainda, colocá-la na agenda de prioridades dos seus mandatos, indo além do que exigem os marcos normativos.

O presente artigo mostrou que a atuação do governo Jair Bolsonaro vai de encontro a essa recomendação, quando, ao invés de promover abertura de dados e informações públicas, prioriza práticas que visam à opacidade e ao sigilo. Foi o que averiguamos tanto nas práticas cotidianas da atual gestão, aqui relatadas, quanto na navegação orientada que comparou o nível de transparência e evidenciou uma queda significativa de 23,77%, tornando a transparência do Executivo brasileiro, antes *avançada* (com 97,47%), agora *moderada* (com 73,7%).

Além disso, o artigo evidenciou que não há novas práticas ou iniciativas que se utilizem do meio digital para a promoção da transparência do Executivo Federal. As iniciativas existentes são aquelas exigidas por legislações. O que há já existia e foi herdado das gestões anteriores, e muito do que havia foi descontinuado, justificando a queda do nível de transparência – e o conseqüente aumento da opacidade e do sigilo – e, portanto, confirmando a hipótese de pesquisa. A queda de 0,951 ponto, ou 23,77%, mostra que, se o governo é 74% transparente, então ele é 26% opaco. Chamamos a atenção para o fato de que, no Brasil, temos previsões normativas que asseguram a transparência pública e que, quando estas são postas à prova, é o entendimento da prevalência desses aspectos legais, por outras instituições ou poderes, que garante que a transparência prevaleça, haja vista os exemplos dados ao longo deste artigo das tentativas, por parte da gestão de Jair Bolsonaro, de ameaçar a existência das normas que regulamentam a transparência pública e que não foram adiante pela atuação do Superior Tribunal Federal e do Congresso Nacional. Caso não houvesse a atuação de tais instituições, o resultado da pesquisa poderia ter evidenciado uma opacidade ainda maior por parte do Executivo Federal brasileiro.

As implicações de uma gestão governamental que visa ao sigilo e à opacidade são diversas e apresentam conseqüências tanto para o Estado quanto para a sociedade. Governos menos transparentes produzem e ofertam menos dados e informações sobre ações governamentais que são essenciais para a compreensão social, econômica e política do país. Ademais, prejudicam o aprimoramento de políticas públicas que dependem dessas informações. No caso do Brasil, nos últimos anos, vimos a falta de transparência ou a inexistência de dados – também chamada de “apagão de dados” – sobre o desmatamento, o Censo Demográfico e a pandemia da Covid-19, entre outros assuntos, que afetaram negativamente a compreensão e a contenção desses fenômenos por meio de políticas públicas baseadas em evidências.

Quando se fala em previsões normativas, a transparência como regra está prevista na LAI – que pressupõe a transparência dos órgãos públicos e atores políticos como regra, e o sigilo apenas em casos excepcionais –, contudo não foi esse o cenário encontrado no modo de gerir a coisa pública dos atuais gestores e chefes do Executivo, representados pelo presidente Jair Bolsonaro e seu governo. Foi possível perceber até algum esforço voltado para a agenda de transformação digital do governo, mas com a centralidade na

oferta de serviços públicos digitais, o que denota um bom uso do digital para a eficiência e eficácia governamentais. Porém, por si só, apesar da importância do acesso aos serviços públicos pelos cidadãos, isso não é suficiente para tornar o Estado, bem como as práticas do governo e suas tomadas de decisões, mais abertos, acessíveis e visíveis ao escrutínio da esfera pública.

Vimos, ainda, que, quando se tem uma agenda de governo cuja prioridade é o fortalecimento da democracia, o *design* institucional normalmente é projetado para produzir ganhos efetivos para o qual foi planejado. Em termos de transparência pública, reivindica-se a oferta de informações com volume, frequência, acessibilidade, tempestividade e oportunidade sobre todas as ações e políticas governamentais. Trata-se de um requisito fundamental para a democracia a existência de mecanismos equitativos e oportunos de compreensão do funcionamento do governo e de manifestação de razões e vontades necessárias para produzir conhecimento e levar os cidadãos a tomar parte no debate e formar opiniões acerca das decisões que os afetam.

No Brasil, a lei que garante o direito de acesso à informação pública é recente e ainda apresenta lacunas significativas em sua aplicação. Sugere-se, por fim, que o nível de transparência do Executivo Federal continue sendo mensurado por meio do instrumento metodológico apresentado para que seja possível uma comparação longitudinal dos governos e de suas respectivas práticas de transparência ou opacidade e, ainda, para que, a partir da identificação dos aspectos avaliados, sejam realizados os devidos aprimoramentos, visando a governos mais transparentes e democráticos.

### Referências bibliográficas

ALMADA, M. P. "Avaliação da transparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2017.

AMORIM, P. K. "Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2012.

BAUHR, M.; GRIMES, M. "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 27, nº 2, p. 291-320, abr. 2014.

BENTHAM, J. "Da publicidade". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, vol. 6, p. 277-294, dez. 2011.

BERTOT, J. C., JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. "Crowd-sourcing transparency: ICTs, social media, and government transparency initiatives". In: *Proceedings of the 11th Annual International Conference of Digital Government Research*, Puebla, Mexico, p. 51-58, 17-20 maio 2010.

BERTOT, J. C., et al. "Social media technology and government transparency". *IEEE Computer Society*, vol. 43, nº 11, p. 53-59, nov. 2010.

BIRCHALL, C. "Radical transparency?". *Cultural studies ↔ Critical methodologies*, vol. 14, nº 1, p. 77-88, jan. 2014.

- BODEI, R. "From secrecy to transparency: reason of state and democracy". *Philosophy & Social Criticism*, vol. 37, nº 9, p. 889-898, ago. 2011.
- BONSÓN, E., et al. "Local e-government 2.0: social media and corporate transparency in municipalities". *Government Information Quarterly*, vol. 29, nº 2, p. 123-132, abr. 2012.
- BRANDEIS, L. D. *Other people's money, and how bankers use it*. Washington, DC: National Home Library Foundation, 1932 [1914].
- DE FINE LICHT, J., et al. "When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 2, nº 1, p. 111-134, jan. 2014.
- DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- FENSTER, M. "Transparency in search of a theory". *European Journal of Social Theory*, vol. 18, nº 2, p. 150-167, abr. 2015.
- GOMES, W. "A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política". *Fronteiras*, vol. 8, nº 3, p. 214-222, set.-dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. "Democracia digital: que democracia?". In: II Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2007.
- GOMES, W., AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. "Novos desafios para a ideia de transparência pública". *E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, vol. 21, nº 2, 2018.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; FEENEY, M. K. Why are some more open than others? Developing and testing a theoretical framework for *online* open government. In: 4th Global Conference on Transparency Research. Lugano, Switzerland, p. 1-35, 4-6 jun. 2015.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G. "The effect of transparency on trust in government: a cross-national comparative experiment". *Public Administration Review*, vol. 73, nº 4, p. 575-586, abr. 2013.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Princeton: Princeton University, 1996.
- HABERMAS, J. "Três modelos normativos de democracia". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol. 36, p. 39-48, 1995.
- HANSEN, H. K.; CHRISTENSEN, L. T.; FLYVERBOM, M. "Introduction: logics of transparency in late modernity: paradoxes, mediation and governance". *European Journal of Social Theory*, vol. 18, nº 2, p. 117-131, abr. 2015.
- HELD, D. *Models of democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1987.
- KOLSTAD, I.; WIIG, A. "Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?". *World Development*, vol. 37, nº 3, p. 521-532, mar. 2009.
- LEE, G.; KWAK, Y. H. "An open government maturity model for social media-based public engagement". *Government Information Quarterly*, vol. 29, nº 4, p. 492-503, jul. 2012.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. "Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption". *International Political Science Review*, vol. 31, nº 3, p. 301-322, ago. 2010.

MADISON, J. Letter to William T. Barry, August 4. In: RAKOVE, J. N. (ed.). *James Madison: writings, 1772-1836*. New York: Library of America, p. 790-793, 1999.

MAIA, R. C. M. "Mídia e diferentes dimensões da *accountability*". *E-Compós: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, vol. 7, p. 1-27, jun. 2006.

MARGETTS, H. "The Internet and transparency". *The Political Quarterly*, vol. 82, nº 4, p. 518-521, set. 2011.

MEIJER, A. "Understanding modern transparency". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, nº 2, p. 255-269, jun. 2009.

MERGEL, I. "Opening government: designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers". *Social Science Computer Review*, vol. 33, nº 5, p. 599-612, out. 2015.

MICHENER, G. "Assessing freedom of information in Latin America a decade later: illuminating a transparency causal mechanism". *Latin American Politics and Society*, vol. 57, nº 3, p. 77-99, 2015.

PARK, H.; BLENKINSOPP, J. "The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, nº 2, p. 254-274, jun. 2011.

PINA, V.; TORRES, L.; ACERETE, B. "Are ICTs promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries". *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 18, nº 5, p. 583-602, jul. 2007.

PIOTROWSKI, S. J. "Is transparency sustainable?". *Public Administration Review*, vol. 69, nº 2, p. 359-361, jan. 2009.

RIBEIRO, M. "Usando a internet para a promoção da transparência: os portais da América Latina". In: *Anais XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Salvador, p. 27-30, 30 out. 2009.

ROBERTS, A. *Blacked out: government secrecy in the information age*. Cambridge University Press: Londres, 2006.

SAEBO, O.; ROSE, J.; MOLKA-DANIELSEN, J. "eParticipation: designing and managing political discussion forums". *Social Science Computer Review*, vol. 28, nº 4, p. 403-426, set. 2010.

SCHEDLER, A. *State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, S. P. "Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2009.

VERILLO, N. "Cadê a CGU que estava aqui?", 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/cade-a-cgu-que-estava-aqui/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

WALDRON, J. "Hobbes and the principle of publicity". *Pacific Philosophical Quarterly*, vol. 82, nº 3-4, p. 447-474, set. 2001.

WEBER, M. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. New York: Bedminster Press Book, 1968 [1922].

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. "Budgetary transparency and democracy: the effectiveness of control institutions". *International Business Research*, vol. 7, nº 6, p. 83-96, maio 2014.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. "Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros". *Organizações & Sociedade*, vol. 24, nº 82, p. 390-411, jul.-set. 2017.

### **Abstract**

*The Brazilian Federal Executive transparency: a comparison between the governments of Dilma and Bolsonaro*

The objective of this article is to compare the *online* transparency of the public accounts of the governments of Dilma Rousseff and Jair Bolsonaro, respectively. Considering that the adoption of different agendas and policies from those governments can reflect on their transparency, our hypothesis is that the level of *online* transparency of Dilma Rousseff's government is higher than Jair Bolsonaro's. In 2016 and 2020, we implemented a methodology geared for qualitative, quantitative, and comparative analysis of the *online* transparency of public accounts. This study reveals that under Rousseff's government the level of transparency was considered *advanced* (97%), while under Bolsonaro, transparency reached the *moderate* level (73%). The results are discussed considering the Brazilian context and legislation.

**Keywords:** *online* transparency; democracy; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Brazilian Federal Executive branch

### **Resumen**

*La transparencia del Ejecutivo Federal: una comparación entre los gobiernos Dilma y Bolsonaro*

El presente artículo tiene como objetivo comparar la transparencia *online* de las cuentas públicas en los portales del gobierno brasileño durante los mandatos de Dilma Rousseff y Jair Bolsonaro. Considerando que las agendas y políticas adoptadas por los diferentes gobiernos pueden influir en su transparencia, nuestra hipótesis es que el nivel de la transparencia *online* del gobierno de Dilma Rousseff es mayor que el del gobierno de Jair Bolsonaro. Para esto, se aplicó una metodología de investigación enfocada en análisis cualitativo, cuantitativo y comparativo de la transparencia *online* de las cuentas públicas de los años 2016 y 2020. El estudio reveló que el nivel de transparencia de la gestión de Rousseff fue considerado *avanzado* (97%), mientras que el nivel de transparencia del gobierno de Bolsonaro es *moderado* (73%). Los resultados son discutidos a partir de factores contextuales y leyes brasileñas.

**Palabras clave:** transparencia *online*; democracia; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Ejecutivo Federal brasileño

### **Résumé**

*La transparence de l'Exécutif fédéral : une comparaison entre les gouvernements Dilma et Bolsonaro*

Cet article vise à comparer la transparence en ligne des comptes publics dans les portails web du gouvernement brésilien sous les administrations de Dilma Rousseff et de Jair Bolsonaro. Considérant que les agendas et les politiques adoptés par les différents gouvernements peuvent refléter une certaine transparence, notre hypothèse est que le niveau de transparence en ligne du gouvernement Dilma Rousseff est supérieur à celui du gouvernement Jair Bolsonaro. En 2016 et 2020, une méthodologie de recherche a été appliquée à l'analyse qualitative, quantitative et comparative de la transparence en ligne dans les comptes publics. L'étude a révélé que si dans l'administration Rousseff

le niveau de transparence était considéré comme avancé (97%), sous le gouvernement Bolsonaro, la transparence de l'exécutif brésilien est modérée (73%). Les résultats sont discutés sur la base de facteurs contextuels et normatifs brésiliens.

*Mots-clés:* transparence en ligne; démocratie; Dilma Rousseff; Jair Bolsonaro; Exécutif Fédéral brésilien

Artigo submetido à publicação em 10 de setembro de 2020.

Versão final aprovada em 16 de novembro de 2021.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.

