



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES EM PORTAIS DE
TRANSPARÊNCIA UMA PROPOSTA BASEADA EM
STORYTELLING E LINHA DO TEMPO**

CAMILA PAGANI, WILNEI ALDIR SCHNEIDER, FABIANO RAUPP

GT 1 TRANSPARÊNCIA, GOVERNO ABERTO E GOVERNANÇA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Apresentação de Informações em Portais de Transparência: uma Proposta Baseada em *Storytelling* e Linha do Tempo

Resumo: Este artigo tem como objetivo propor um modelo de apresentação das informações públicas em Portais da Transparência tendo por base o uso da técnica de *storytelling* e de linha do tempo. Para tanto, será apresentado um caso hipotético de processo de compra pública, incluindo todas as etapas e peças importantes na apresentação da informação. A técnica de *storytelling* pode ser utilizada para dar ao cidadão maior “senso de realidade” dos dados, uma vez que a permite, por exemplo, realizar uma comparação de valores globais com algum valor de referência próximo ao cidadão; ao estabelecer relações com situações conhecidas, o cidadão aprende como pode participar e exercer o controle social. A proposta de linha do tempo torna mais concretas e visíveis as relações entre as partes, auxiliando os indivíduos a compreender o sequenciamento de eventos.

Palavras-chave: Informação. Transparência. *Accountability*. Participação social. *Storytelling*.

1. Introdução

Por ser fundamental à preservação da democracia, a *accountability* pressupõe participação dos cidadãos e transparência de informações. Denhardt (2010, p. 221) sugere que, se a finalidade é a governança democrática, deve-se ter em mente questões mais amplas, “como as que nos tornam capazes de estabelecer senso de responsabilidade pessoal ou de ação mútua”. Se o foco das organizações públicas é o cidadão, este precisa ser considerado em todas as etapas dos processos e, sempre que possível, abrir espaço para sua participação e colaboração.

A participação social envolve prerrogativas, como escolha dos governantes, mas também obrigações sociais, como controle das ações desses representantes (ROCHA, 2011). Para tanto, informações precisas e confiáveis dão respaldo ao cidadão para que exerça seus direitos e deveres. A transparência na administração pública, enquanto dimensão fundamental da *accountability* (KOPPELL, 2005), não se dá apenas em decorrência de previsão legal, de maneira ativa ou passiva, mas também a partir da iniciativa dos governantes de tornar público toda ação ou omissão, critérios, recursos, resultados, acertos, erros e suas justificativas (ROCHA *et al.*, 2019), ou seja, deve ser entendida também enquanto valor fundamental.

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988, CF/88, estabeleceu o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) a partir da separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a criação de agências de supervisão e instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas, alguns dos principais mecanismos de *accountability* (SACRAMENTO, 2020). Desde a CF/88, outros avanços têm buscado o equilíbrio na relação entre os poderes do Estado, incluindo atribuição do controle político e técnico ao Legislativo sobre o Executivo, sob assessoramento dos Tribunais de Contas; a criação da Lei n. 8.666/93 e Lei 14.133/21 (Leis de Licitações e Contratos); a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); a criação da Controladoria Geral da União – CGU em 2003; a Lei n. 131/09 (Lei da Transparência); a Lei n. 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação - LAI); a Lei n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção), dentre outras.

Ainda no que tange a avanços institucionais e legais, a CF/88 ampliou instrumentos de controle nas relações entre os Poderes e destes com a sociedade (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012), com a previsão de canais de participação popular, como ouvidorias, conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas, plebiscitos e audiências públicas. Essas possibilidades previstas na Carta Magna e em leis posteriores contribuíram para tais avanços, embora algumas vezes limitadas a configurações formais e institucionais.

O controle dos cidadãos sobre os atos de seus representantes tem sido ampliado e melhorado com as modernas tecnologias de informação. Da mesma forma, a transparência das decisões é estimulada com o auxílio dessas ferramentas, tornando o processo político condizente com os princípios da administração pública e, portanto, contribuindo para *accountability* democrática (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) surgem para apoiar processos burocráticos facilitados, uma vez que integram os diferentes setores, secretarias, departamentos e órgãos. Mais importante ainda, viabilizam a aproximação dos cidadãos aos gestores públicos por meio de ferramentas de colaboração e compartilhamento, disseminação do conhecimento e acesso aos serviços públicos. O governo eletrônico (e-Gov) faz parte destas iniciativas e refere-se a uma mudança estrutural das relações entre o governo e os cidadãos e as empresas, provocada pela introdução das novas TICs.

O acesso à informação está previsto na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. No Brasil, alguns dispositivos legais, como LRF, a Lei da Transparência e a LAI, determinam que as informações sejam divulgadas em meio eletrônico, ampliando o acesso dos cidadãos. Foi a partir desses dispositivos que surgiram os Portais de Transparência. Além disso, a disponibilização de dados abertos, como requisito à transparência, também é preconizada pela Política de Dados Abertos, consolidada pelo Decreto n.º 8.777/2016. Em 2021, a Controladoria Geral da União – CGU, lançou o 3º Plano de Dados Abertos (PDA), instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos ao organizar o planejamento das ações de implementação e promover da abertura de dados dos órgãos (CGU, 2021).

Para que se alcance os propósitos preconizados pela *accountability* democrática e pelo governo eletrônico, faz-se necessário promover um de seus pilares fundamentais: a transparência. Mais do que isso, é importante que a disponibilização de informações responda não apenas ao controle institucional, interno e externo, mas também ao controle social, aquele realizado pela sociedade civil organizada e pelo próprio cidadão. Mas para que isso aconteça e o senso de responsabilidade coletiva e pessoal (DENHARDT, 2010) seja disseminado, para além da responsabilidade instrumental, é preciso que a apresentação das informações, por meio

dos portais, seja facilitada e voltada ao cidadão. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo propor um modelo de apresentação das informações públicas em Portais da Transparência tendo por base o uso da técnica de *storytelling* e de linha do tempo.

2. *Accountability* como Instrumento e Valor para Democracia

A *accountability* não possui uma tradução para a língua portuguesa (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009; RAUPP; PINHO, 2011) mas é pensada no sentido de “prestação de contas”, “responsabilidade”, “transparência”, os quais não refletem nem esgotam o sentido que assume. A literatura traz a *accountability* como um componente central da boa governança, cuja premissa básica é assegurar que os processos de tomada de decisão e de execução decorrem de uma maneira aberta, inclusiva e responsável.

A *accountability* pode ser tratada como um valor (caráter substantivo) e como instrumento (caráter instrumental), assimilada na linguagem, nos valores, nas práticas, mas também materializada, em formato de lei, nas instituições, nos planos, por exemplo. Por isso, discutir sua natureza, como um processo contínuo, no exercício de legitimação do poder, vai além de tentar definir o que é *accountability*.

Denhardt e Denhardt (2003) sugerem que o Novo Serviço Público (*New Public Service*) tem suas raízes fixadas na cidadania democrática e na ideia de servir aos cidadãos e não a clientes. Sob esta perspectiva, o interesse público resulta do diálogo sobre valores compartilhados e da ideia de que os servidores públicos são responsivos e devem corresponder aos anseios dos cidadãos. Essa sensibilidade de correspondência a promessas e expectativas contratadas (HEIDEMANN, 2009) refere-se ao conceito de *accountability*. Heidemann (2010) sugere que a palavra que mais se aproxima do significado de *accountability* é responsabilidade, a qual, etimologicamente deriva dos termos latinos: *re* + *spondere*, que juntas querem dizer “prometer em respostas; corresponder”. Com base em Guerreiro Ramos (1983), o autor acrescenta que a *accountability*, em sentido amplo, corresponde à preocupação central da ética da responsabilidade, “uma vez que esta coloca frente a frente o detentor da expectativa e o agente encarregado de sua satisfação” (HEIDEMANN, 2010, p. 303).

Alguns autores abordam a *accountability* a partir de classificações, como o clássico trabalho de O’Donnell (1998), que a classifica em vertical e horizontal, segundo diferentes mecanismos institucionais de responsabilização; e os estudos de Romzek e Ingraham (2000) que a classificam a partir das forças internas e externas, e maiores ou menores níveis de autonomia individual no processo de *accountability*. Outras abordagens, no âmbito da *accountability* democrática (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004) e colaborativa, trazem novas

perspectivas. Dentre elas, a classificação em híbrida e diagonal (GOETZ; JENKINS, 2001); transversal e social (QUIÑONES; MUÑOZ, 2011; FOX, 2014; GUERZOVICH; SCHOMMER, 2018); relacional (MONCRIEFFE, 2011); ou sistêmica (ROCHA et al., 2012).

Raupp e Pinho (2011) entendem que o exercício da *accountability* requer condições para que as informações públicas sejam disponibilizadas, como a prestação de contas e a transparência. Da mesma forma, Koppel (2005) apresenta a transparência como dimensão da *accountability* ao lado da imputabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade. Para Raupp e Pinho (2011, p. 121):

a transparência governamental é uma condição *sine qua non* para o funcionamento dos mecanismos de responsabilização, já que, de fato, esses mecanismos de controle e fiscalização são extremamente condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público.

Segundo Schedler (1999), a eficácia da *accountability* baseia-se em três questões: informação, justificação e punição. As duas primeiras questões — informação e justificação — remete-nos ao que o autor denomina de *answerability*. A última — punição — diz respeito à capacidade de *enforcement*. *Answerability* refere-se à obrigação e capacidade de os representantes informarem, darem respostas sobre seus atos, enquanto *enforcement* diz respeito à capacidade das agências de impor sanções àqueles que violarem os deveres públicos. A transparência, portanto, ocuparia a dimensão de *answerability* (PINHO et al., 2020).

Quando se fala em *accountability* enquanto processo de responsabilização e avaliação permanente dos governantes em razão do poder que lhes é delegado pela sociedade (DENHARDT; DENHARDT, 2003), há um consenso entre os autores de que se trata de um fator essencial à democracia (CAMPOS, 1990; SCHEDLER, 1999; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; DENHARDT; DENHARDT, 2003; PINHO; SACRAMENTO, 2009; DENHARDT, 2010; DOIN et al., 2012; ROCHA et al., 2019). A *accountability* expressa a preocupação contínua com a vigilância em relação ao exercício do poder que é concedido ao governante (SCHEDLER, 1999).

3. O Governo Eletrônico enquanto Facilitador Democrático

A evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) levou à modernização da administração pública. O governo eletrônico (e-Gov) constituiu-se como uma nova forma de relacionamento da administração pública com a sociedade e vice-versa, evidenciando a prestação de serviços sem a necessidade da presença física. Segundo Cruz et al. (2012, p. 158), o governo eletrônico é “uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão”. Envolve, portanto, interação entre governo

e sociedade através de ferramentas que facilitem a comunicação e, acima de tudo, de forma acessível e clara para todos.

A literatura apresenta o e-Gov a partir da distinção entre três eixos distintos de provisão de serviços e informações na internet: Governo-Cidadão (*government-to-citizen – G2C*); Governo-Governo (*government-to-government – G2G*); e Governo-negócios (*government-to-business – G2B*). No Brasil, o governo federal apresenta a política de Governo Eletrônico segundo um conjunto de diretrizes que atuam nessas três frentes fundamentais: cidadão (G2C); gestão interna (G2G); e integração com parceiros e fornecedores (G2B).

Trabalhos recentes mostram que o Governo Eletrônico (e-Gov) pode servir a vários propósitos, inclusive relacionado às estratégias e políticas anticorrupção (SHIM; EOM, 2008; ANDERSEN, 2009; KIM; KIM; LEE, 2009; BERLOT; JAEGER; GRIMES, 2010; MISTRY; JALAL, 2012; NAM, 2018; ARAYANKALAM; KHAN; KRISHNAN, 2021; KAN; KRISHNAN; DHIR, 2021). Mas para ser efetivo, é preciso que seja criada uma cultura permanente de transparência que pressupõe fatores como acesso às TICs, confiança, empoderamento e capital social (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010).

Alguns estudos têm buscado avaliar se o governo eletrônico, especialmente através dos portais eletrônicos, tem cumprido a função de facilitar a comunicação e a participação do cidadão através da transparência de informações (CRUZ *et al*, 2012; CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013; JAHNS; RAUPP, 2016; RAUPP; PINHO, 2011; 2013; 2020; 2021). O trabalho recente de Raupp e Pinho (2021), que analisa portais eletrônicos do poder executivo estadual sobre contratações emergenciais frente à pandemia, mostra que há tecnologia suficiente, porém falta transparência. Ou seja, a tecnologia não é o obstáculo para a transparência. Os autores, com base em uma revisão de literatura anterior e em estudos de portais brasileiros, observam ainda a influência de um sistema formalístico no desenvolvimento da transparência no cenário brasileiro, ainda muito superficial e baseado em realidades muito diferentes da brasileira.

A ideia de aliar as TICs à gestão pública, promovendo modernização de seus processos, vai ao encontro da Nova Gestão Pública. Os portais governamentais, reproduzindo a lógica empresarial, romperiam com a lógica burocrática ao disponibilizar informações e serviços ao cidadão pela internet, a qualquer momento (CAPELLA, 2011). Porém, para além da inclusão das TICs como processo de modernização da administração pública, há uma preocupação em responder às demandas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, promover um governo aberto, transparente, colocando no centro o serviço público, a governança democrática e o engajamento do cidadão, fatores privilegiados na abordagem do Novo Serviço Público e na chamada Nova Governança Pública (DENHARDT; DENHARDT, 2003; OSBORNE, 2006; KISSLER;

HEIDEMANN, 2006; CANDLER; DUMONT, 2010; DENHARDT, 2012; ANDION, 2012). A ideia de servir aos cidadãos, de responsividade, vai ao encontro da proposta de *accountability* democrática. Portanto, o governo eletrônico pode ser considerado uma ferramenta de aproximação com o cidadão e de facilitação dos processos democráticos.

Porém, quando se fala em diferentes públicos que terão acesso a estes serviços, é preciso refletir sobre quem são e que estrutura é necessária para atender esses diferentes públicos. Para este trabalho, consideramos como públicos, conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Classificações, características e desafios dos públicos que acessam os portais

Classificação	Característica	Desafio
Cidadão “comum”	Geralmente sem conhecimentos contábeis e conhecimento limitado sobre legislação, fontes de informação e acesso a serviços.	Apresentar informações [mais] processadas, assim como fundamentos legais em linguagem acessível.
Especialistas	Servidores públicos; estudantes, professores, pesquisadores, jornalistas, organizações da sociedade civil, empresas especializadas – este público geralmente tem conhecimentos específicos e demandam informações menos processadas, dados que podem ser (re)analisados/auditados.	Apresentar dados e informações mais granulares, com possibilidade de emissão de relatórios, documentos virtuais, não apenas digitalizados, de fácil manuseio e em formatos abertos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

É pensando nesses públicos, em especial o cidadão comum, que o governo eletrônico precisa levar em conta os pressupostos de *accountability* democrática, visando não apenas a transparência de informações por si só, mas a disponibilização de informações compreensíveis ao cidadão; informações que lhe deem acesso a direitos, serviços e que estimulem sua efetiva participação e o exercício do controle social. A apresentação da informação precisa levar em conta aspectos de integração de todas as etapas internas dos processos.

4. Apresentação da Informação Baseada em *Storytelling* e Linha do Tempo

Em se tratando de arquitetura da informação, existe uma preocupação em relação à necessidade de considerar como se dá o processamento cognitivo da informação por parte do indivíduo que a visualiza. Esquemas de organização e navegação para informações apresentadas em páginas na internet possibilitam que o indivíduo se mova de forma eficiente e eficaz pela página. Logo, a página em si também exerce importante papel na localização e na compreensão das informações apresentadas, servindo, muitas vezes, não apenas como um local onde se encontram informações, mas um local que educa, informa e persuade seus usuários (GARRETT, 2011).

Exibir informações em uma página é uma decisão a ser muito bem avaliada, pois cada elemento nela contido gera uma carga cognitiva ao leitor e a apresentação de informações

aleatórias ofuscará o conteúdo principal que se deseja transmitir. A regra geral é: apenas adicione conteúdos e elementos que satisfaçam um propósito específico, isto é, aquilo que você realmente deseja comunicar (KNAFLIC, 2015).

Assim, uma boa apresentação de dados requer alguns aspectos-chave (KNAFLIC, 2015): compreensão do contexto, exibição visual adequada, eliminação de desordem, direcionamento da atenção para onde ela deve estar e narração da história dos dados. A apresentação dos processos internos, de maneira integrada e incluindo todas as etapas, documentos, responsabilidades e resultados, também é uma forma de proporcionar ao indivíduo um entendimento acerca do contexto que gerou os dados e documentos elencados.

4.1 *Storytelling*

A apresentação de dados tende a ser um processo desafiador, uma vez que os dados em si nem sempre fornecem informação adequada ao leitor. Isso ocorre porque, por trás dos dados, há sempre uma história não contada, uma história de contexto que dá sentido ao dado. Dessa forma, transformar uma apresentação de dados em apresentação de informação requer a explicitação da história que gerou os dados; é a narração dessa história, com início, meio e fim, que contextualizará o dado e lhe dará sentido (KNAFLIC, 2015).

Tornar o cidadão um agente de controle das ações da administração pública requer justamente a tradução da linguagem técnica para uma linguagem acessível ao cidadão, que lhe permita compreender as ações e atuar ativamente na formação e implementação de políticas públicas (BEVIR, 2011a). As formalidades precisam dar espaço a explicações históricas e conceituais, pois as ações apenas podem ser compreendidas em termos de raciocínio consciente, inconsciente ou subconsciente (BEVIR, 2011b). A mera disponibilização de dados, informações e documentos não informará ao cidadão a motivação para as ações no âmbito da administração pública; na prática, o cidadão não saberá o porquê da realização das ações. O efeito sobre o controle social acaba por ser direto, pois o cidadão não exerce controle sobre aquilo que não compreende.

Um recurso útil, neste ponto, é o *storytelling*, pois ele auxilia na transformação da linguagem técnica – predominante na administração pública – em linguagem comum e acessível ao cidadão (BEVIR, 2011b). O *storytelling* consiste na narração da história por trás dos dados (KNAFLIC, 2015) e pode ser utilizado em portais da transparência para comunicar ao cidadão detalhes sobre as motivações de ações da administração pública, permitindo ao cidadão compreender os fluxos internos das atividades governamentais e os procedimentos necessários à realização de ações – compras, prestação de serviços, execução de obras e outros.

O recurso de *storytelling* tem o objetivo de prover ao leitor o máximo de informações possíveis. Além disso, a eficácia no uso do recurso ainda pode ser potencializada por meio da segmentação do público-alvo (KNAFLIC, 2015). O entendimento é que cada indivíduo apresenta demandas específicas em termos de informação; enquanto para um servidor público informações básicas sobre processos internos podem ser dispensáveis, um cidadão sem vínculos com a administração pública pode sequer imaginar a necessidade de um determinado conjunto de etapas de uma compra pública, por exemplo. Assim, a identificação do perfil do usuário pode maximizar a eficácia no uso do *storytelling* e, conseqüentemente, na apresentação da informação; isso porque, quanto mais específico se puder ser em termos de conteúdo ao cidadão, mais sucesso haverá na comunicação da informação (KNAFLIC, 2015).

4.2 Linha do tempo

A linha do tempo é um recurso de apresentação da informação que permite o ordenamento dos eventos – informações, dados, documentos, *links*, fotos etc. – no tempo (PELL et al., 2020). Sendo ela um recurso visual de apresentação, não existe um formato específico de informação ou de arquivo a ser nela utilizado, aspecto que lhe confere ampla flexibilidade de aplicação, de modo a possibilitar seu emprego na apresentação dos mais variados tipos de dados, informações, *links* e documentos.

O ordenamento dos eventos – dados, informações, *links*, documentos etc. – no tempo ajuda o indivíduo a estabelecer um vínculo entre eles e, conseqüentemente, facilita a compreensão de informações complexas (HOPE; MULLIS; GABBERT, 2013). Além disso, representações por meio de linha do tempo são visualmente atraentes e tendem a permanecer na memória das pessoas, uma vez que o estabelecimento de um vínculo entre os eventos – ou partes de um processo complexo – torna o entendimento destes processos mais fácil (HOPE; MULLIS; GABBERT, 2013; ATMAN, 2019).

A linha do tempo torna mais concretas e visíveis as relações abstratas entre as partes, auxiliando os indivíduos a compreender e recordar o sequenciamento de eventos (HOPE; MULLIS; GABBERT, 2013; ATMAN, 2019). A forma de organização do conteúdo influencia o aprendizado dos indivíduos e tem efeitos na aplicação do conhecimento gerado a partir desse conteúdo, uma vez que a organização do conhecimento em uma estrutura conceitual amplia a probabilidade de esse conhecimento ser transferido a novos contextos (ATMAN, 2019).

Pensando em *accountability* na administração pública, entende-se que a construção desse conhecimento em torno dos processos administrativos é fundamental para o cumprimento dos objetivos do controle social, dada a necessidade de o cidadão conhecer os procedimentos

administrativos para exercer o controle. Por conseguinte, percebe-se que a apresentação de informações de transparência utilizando o recurso linha do tempo pode ter efeitos didáticos, no sentido de ensinar ao cidadão comum sobre procedimentos administrativos para a realização de ações no âmbito da administração pública e, em médio e longo prazo, melhorar a qualidade do controle social da administração pública. Já para os especialistas, a apresentação das informações de transparência em uma linha do tempo pode ter, já de imediato, o efeito de aprimoramento do controle social, pois a disponibilização dos diferentes tipos de eventos em um único local permite ao interessado o acesso rápido e facilitado a qualquer recurso – documento, dado, informação, áudio, vídeo etc. – relacionado a um processo específico, seja ele complexo ou não.

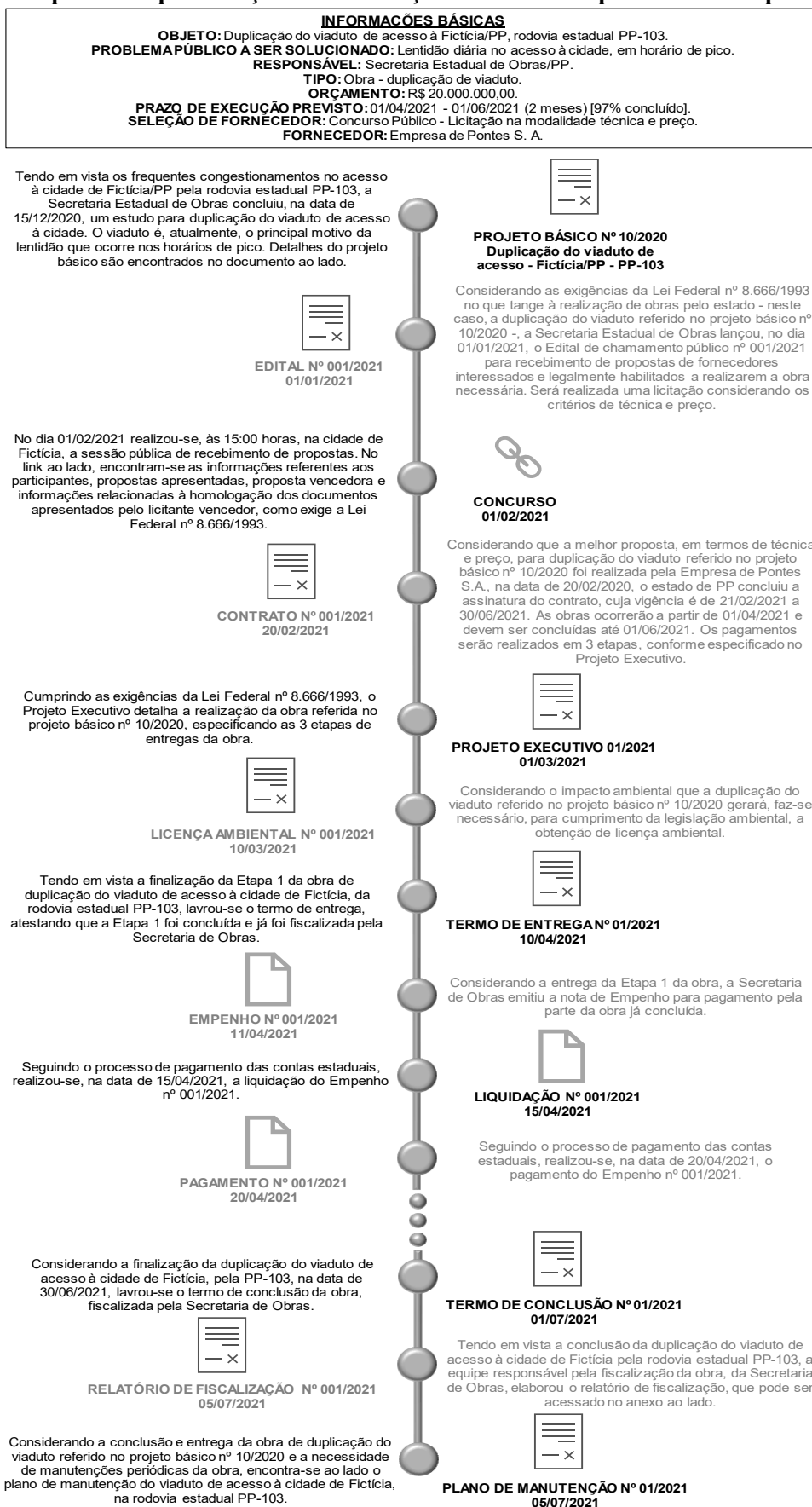
Além das vantagens já elencadas, uma linha do tempo ainda permite ampliar o interesse pelo conteúdo por meio da inclusão de textos e fotos, além do uso de cores e ícones que melhoram a legibilidade da linha do tempo como um todo. O uso de fotos, em específico, é interessante pelo fato de elas permanecerem mais facilmente na memória do leitor do que textos e números; as cores, destaques ou sombreamentos podem ser utilizadas para diferenciar eventos passados, presentes e futuros ou grupos de eventos semelhantes; e os ícones podem ser utilizados para indicar situações específicas (NEWTON-LEVINSON et al., 2020).

Apesar das vantagens, o recurso linha do tempo também apresenta pontos fracos, dentre os quais destaca-se a não apresentação do contexto no qual os eventos – dados, informações, documentos etc. – apresentados foram gerados (NEWTON-LEVINSON et al., 2020). Incluir, na linha do tempo, informações adicionais sobre os eventos pode ajudar o indivíduo a compreender como determinado projeto foi implementado e como as atividades relacionam-se aos dados e documentos.

5. Proposta de Apresentação das Informações Relacionadas a Compras Públicas

Compras públicas, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93 e da Lei Complementar nº 101/2000, trata-se de um processo complexo, que contempla uma série de etapas encadeadas visando garantir tanto a lisura, quanto a transparência do processo. A quantidade, sequência e dependência de etapas, assim como a quantidade de documentos envolvidos no processo, no entanto, tornam-se dificultadores ao cidadão comum para acompanhar o processo de compras. A Figura 1 apresenta um caso hipotético de compra pública, utilizando os recursos linha do tempo e *storytelling*.

Figura 1 – Proposta de apresentação da informação de um caso hipotético de compras públicas



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Tendo em vista a complexidade de um processo de compras públicas, é salutar a existência de um modelo de apresentação das informações de compras públicas utilizando-se dos recursos linha do tempo e *storytelling*. Por meio da linha do tempo, busca-se agregar em uma única página – e em ordem cronológica – todos os documentos e etapas que contemplam determinado processo de compras públicas, como pode ser visto na Figura 1. Já o *storytelling* é utilizado para prover ao cidadão informações adicionais que lhe justifiquem desde a própria necessidade da compra pública, até a necessidade de realização de cada etapa do processo; estas informações devem estar em linguagem clara e acessível ao cidadão, evitando-se o uso de termos técnicos.

Dessa forma, entende-se que existe uma necessidade de evidenciar o sequenciamento dos procedimentos administrativos na administração pública e de comunicar ao cidadão o contexto no qual cada procedimento foi realizado. O alcance deste objetivo pode ser facilitado pelo uso dos recursos *storytelling* e linha do tempo – de forma integrada – para apresentação das informações de transparência pública, como representado na Figura 1. Cabe destacar, no entanto, que o formato de apresentação sugerido na Figura 1 é uma proposta para integração e sequenciamento dos diversos dados, documentos e informações que compõe um processo administrativo e tem o objetivo de facilitar a navegação, a localização de dados, documentos e informações, assim como a compreensão do processo como um todo por parte do cidadão. As informações detalhadas e os dados brutos sobre cada etapa do processo, nos termos da legislação aplicável, continuam a ser apresentadas de forma granular em outra página, acessível por meio do clique nos documentos apresentados na linha do tempo.

A tecnologia tem proporcionado o acúmulo crescente de dados, ao mesmo tempo em que tem impulsionado a demanda por um sentido aos mesmos. O *storytelling*, de modo geral, consiste em uma tentativa de antecipar-se às principais dúvidas que podem surgir quando um dado ou documento é apresentado ao leitor e não há ninguém que possa responder a estas dúvidas (KNAFLIC, 2015). É neste sentido que se propõe incluir o recurso de *storytelling* na apresentação das informações de transparência pública.

A combinação de linha do tempo e informações sobre atividades possibilita a apresentação do processo e do resultado juntos, em um único local (NEWTON-LEVINSON et al., 2020), motivo pelo qual, neste artigo, adota-se a proposta de integrar os recursos linha do tempo e *storytelling*, visando contornar as limitações do primeiro recurso para apresentação das informações de transparência pública.

A aplicação dos recursos *storytelling* e linha do tempo, além do propósito de transparência, tem caráter pedagógico, no sentido de ensinar ao cidadão comum sobre processos

administrativos no âmbito da administração pública. Seguindo a discussão de Atman (2019), de Hope, Mullis e Gabbert (2013) e de Knaflig (2015), observa-se que a contribuição do uso dos recursos empregados nesta proposta de apresentação de informações de transparência tem efeitos positivos no médio e longo prazo em questões de controle social, uma vez que se espera que o cidadão aprenda sobre processos administrativos da administração pública e, conseqüentemente, passe a exercer seu poder de controle.

6. Considerações Finais

A transparência pública é algo que vai além da publicização dos dados. O fato de o cidadão não conhecer os fluxos dos processos internos da administração pública acaba revelando-se um problema de transparência, uma vez que ele tem dificuldade de compreender as etapas dos processos. Sendo assim, disponibilizar em Portais da Transparência dados sob rótulos técnicos pode inviabilizar quaisquer análises. Se o cidadão não conhece o fluxo do processo, ele sequer compreenderá como estes diversos conjuntos de dados relacionam-se entre si. Conseqüentemente, os objetivos da *accountability* acabam não sendo atingidos, sendo a transparência aqui tratada como um de seus elementos.

Assim, o trabalho teve como objetivo propor um modelo de apresentação das informações públicas em Portais da Transparência tendo por base o uso dos recursos *storytelling* e linha do tempo. Pressupõe-se que a apresentação das informações públicas deve incluir o fluxo do processo interno, de maneira a facilitar a compreensão do cidadão. Baseado em um caso hipotético de processo de compra pública, demonstrou-se etapas e peças importantes na apresentação da informação. A proposta está pautada nos preceitos da *accountability* democrática e governo eletrônico, considerando aspectos importantes de apresentação da informação que facilitam o acesso do cidadão.

Para tanto, foi proposto o uso dos recursos *storytelling* e linha do tempo na apresentação dos dados de Transparência Pública e processos internos ao cidadão não especialista. A técnica de *storytelling* pode ser utilizada para dar ao cidadão maior “senso de realidade” dos dados, uma vez que permite, por exemplo, realizar uma comparação de valores globais com algum valor de referência próximo ao cidadão; ao estabelecer relações com situações conhecidas, o cidadão aprende como pode participar e exercer o controle social. A proposta de linha do tempo torna mais concretas e visíveis as relações entre as partes, auxiliando os indivíduos a compreender e recordar o sequenciamento de eventos.

A implementação de tal proposta mostra-se desafiadora para a gestão pública na medida em que precisa levar em consideração diferentes públicos e suas demandas específicas. A

administração pública precisa ser transparente sobre seus atos, mas não apenas disponibilizando informações. É preciso pensar maneiras alternativas de apresentação da informação que levem em conta finalidades distintas, tanto por parte de especialistas, academia e órgãos de controle, quanto de cidadãos comuns.

Este trabalho apresentou uma proposta, a partir de uma situação hipotética, que pode ser ampliada a outras realidades. Cabe considerar que se trata de um trabalho em construção que visa contribuir para os estudos futuros e para as práticas de transparência e *accountability* na administração pública, buscando o aperfeiçoamento dos Portais de Transparência por meio do uso de recursos didáticos que ajudem a ampliar a participação social e o exercício do controle.

Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

ANDERSEN, T. B. E-Government as an anti-corruption strategy. **Information Economics and Policy**, v. 21, n. 3, p. 201-210, 2009.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar 2012.

ARAYANKALAM, J.; KHAN, A.; KRISHNAN, S.. How to deal with corruption? Examining the roles of e-government maturity, government administrative effectiveness, and virtual social networks diffusion. **International Journal of Information Management**, v. 58, p. 102203, 2021.

ATMAN, C. J. Design timelines: Concrete and sticky representations of design process expertise. **Design Studies**, v. 65, n. C, p. 125-151, 2019.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government information quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264-271, 2010.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de sociologia e política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011a.

BEVIR, M. Public Administration as storytelling. **Public Administration**, v. 89, n. 1, p. 183-195, 2011b.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr 1990.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Sociedade e Estado**, v. 28, p. 421-446, 2013.

CANDLER, G.; DUMONT, G. The price of citizenship: Civic responsibility as the missing dimension of public administration theory. **Public Administration Quarterly**, p. 169-201, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Governo Eletrônico e Modernização da Administração Pública Brasileira”. In: **International Research Society for Public Management-IRSPM Latin America Conference**. Brasília, 2011

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul./ago 2012.

CGU. **Plano de Dados Abertos**: vigência junho/2021 a junho/2023. Controladoria Geral da União (CGU). Brasília: Ascom, 2021.

- CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: Serving, not Steering**. London; New York: M.E. Sharpe, 2003.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução de Francisco G. Heidemann. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- DOIN, G. A. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 2, p. 56-79, 2012.
- FOX, J. Social accountability: what does the evidence really say?. **GPSA Working papers series**, Washington, sep 2014.
- GARRETT, J. J. **The Elements of User Experience: User-Centered Design for the Web and Beyond**. 2. ed. Berkeley: Pearson Education, 2011.
- GUERZOVICH, F.; SCHOMMER, P. C. Social Accountability and Open Government: Different Types of Collaborative Engagement. **International Journal of Open Government**, v. 7, p. 149-164, 2018.
- HEIDEMANN, F. G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 301-309.
- HOPE, L.; MULLIS, R.; GABBERT, F. Who? What? When? Using a timeline technique to facilitate recall of a complex event. **Journal of Applied Research in Memory and Cognition**, v. 2, p. 20-24, 2013.
- KHAN, A.; KRISHNAN, S.; DHIR, A.. Electronic government and corruption: Systematic literature review, framework, and agenda for future research. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 167, p. 120737, 2021.
- KIM, S.; KIM, H.; LEE, H.. An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 42-50, 2009.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, mai/jun 2006.
- KNAFLIC, C. N. **Storytelling with data: a data visualization guide for business professionals**. Wiley. 2015
- KOPPELL, J. G. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, January/February 2005.
- LOUREIRO, M. R. et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da cgu na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, Jan./Jun 2012.
- MISTRY, Jamshed J.; JALAL, Abu. An empirical analysis of the relationship between e-government and corruption. **International Journal of Digital Accounting Research**, v. 12, 2012.
- MONCRIEFFE, J. **Relational accountability: complexities of structural injustice**. London, New York: Zed Books, 2011.
- NAM, Taewoo. Examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 273-282, 2018.
- NEWTON-LEVINSON, A. et al.. Context matters: Using mixed methods timelines to provide an accessible and integrated visual for complex program evaluation data. **Evaluation and Program Planning**, v. 80, p. 101784/1-10, 2020.

- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 27-54, 1998.
- OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377 – 387, 2006.
- PELL, B. et al. Using visual timelines in telephone interviews: reflections and lessons learned from the star family study. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 19, p. 1-11, 2020.
- PINHO, J. A. G., et al. Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 260-274, 2020.
- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.
- QUIÑONES, A. H.; MUÑOZ, E. A. **Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina**: Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá. 1. ed. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, 2011.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 48, p. 770-782, 2013.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE. br**, v. 9, p. 116-138, 2011.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Precisamos evoluir em transparência? - uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19. **Gestão E Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3725-3739, 2020.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Websites dos Poderes Executivos Estaduais e as Contratações Emergenciais em Meio à Pandemia aa Covid-19: há tecnologia, mas falta transparência. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 416-428, 2021.
- ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82 - 97 , mai/ago 2011.
- ROCHA, A. C. Accountability: constituinte necessária das sociedades democráticas. **ReFAE – Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013.
- ROCHA, A. C. et al. Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo , v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.
- ROMZEK, B. S.; INGRAHAM, P. W. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash*. **Public Administration Review**, v. 60, n. 3, May/June 2000. ISSN 240-253.
- SACRAMENTO, A. R. S. A Dimensão Enforcement da Accountability no Brasil: Lições da Lava Jato. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração**, 44, 2020
- SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.
- SCHOMMER, P. C. et al. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 06, nov/dec 2015. ISSN 0034-7612.
- SCHOMMER, P. C.; NUNES, J. T.; MORAES, R. L. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática**, p. 229-258, 2012.
- SHIM, D. C.; EOM, T. H. E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data. **Intl Journal of Public Administration**, v. 31, n. 3, p. 298-316, 2008.