



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

WANE DA PAIXÃO NUNES

ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO:
uma visão sistêmica sobre os portais de transparência e o controle social dos municípios da
Região Metropolitana de Belém, Pará

Belém
2024

WANE DA PAIXÃO NUNES

ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO:

uma visão sistêmica sobre os portais de transparência e o controle social dos municípios da
Região Metropolitana de Belém, Pará

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de Concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Leila Márcia Sousa de Lima Elias

Belém
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com
ISBD.
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante aos dados fornecidos
pelo (a) autor (a)

N 972a Nunes, Wane da Paixão.
Accountability no setor público: uma visão sistêmica sobre os Portais de
Transparência e o controle social dos municípios da Região Metropolitana de Belém,
Pará. Wane da Paixão Nunes. — 2024.

104 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Leila Marcia Sousa de Lima Elias
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2024.

1. *Accountability*. 2. Controle social. 3. Transparência pública. 4. Teoria dos sistemas
sociais. I. Título.

CDD 352

WANE DA PAIXÃO NUNES

ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO:

uma visão sistêmica sobre os portais de Transparência e o controle social dos municípios da Região Metropolitana de Belém, Pará

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de Concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Gestão Pública Municipal.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Leila Márcia Sousa de Lima Elias
Orientadora – PPGGP/NAEA/UFPA

Profa. Dra. Ponciana Freire de Aguiar
Examinadora Interna – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Eldilene da Silva Barbosa
Examinadora Externa – UFRA

Prof. Dr. João Eudes Bezerra Filho
Examinador Externo – FUCAPE

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela saúde e suporte espiritual durante a caminhada de estudos no NAEA, sobretudo no primeiro ano de curso, quando frequentei as aulas grávida do meu segundo filho. Foram dias difíceis, cansativos, que, com a ajuda do Altíssimo, venci.

Aos meus filhos, Marina e Arthur, que foram meus incentivos nos momentos difíceis. À minha família, que sempre sonhou comigo os meus sonhos, me incentivou e ajudou durante a caminhada. Meus irmãos Weverson e Vitor pelo cuidado e carinho com meus filhos. Minha mãe, pelo incentivo, e minha avó, pelos muitos acalentos durante a jornada.

A todos os alunos da minha turma, pelo ambiente amistoso no qual convivemos e solidificamos os nossos conhecimentos, o que foi fundamental na elaboração deste trabalho de conclusão de curso, em especial: Eduardo, Rayane e Virgínia, que tornaram a caminhada mais branda e divertida. Em particular meu amigo Eduardo, pelas tantas noites de conversas pelo *Google Meet*, por todas as vezes em que esteve disposto a me ajudar nas minhas infinitas dúvidas sobre produção textual e em muitos outros assuntos (aleatórios). Eduardo é um presente que ganhei do NAEA e o levarei para sempre no meu coração.

Agradeço ainda a disponibilidade do meu grande amigo de curso Rafael, especialmente, durante os primeiros meses de vida do meu filho Arthur, por nos acompanhar várias vezes em hospitais e principalmente por me fazer acreditar que tudo ficaria bem e o dia da defesa do mestrado chegaria.

Às minhas amigas de orientação: Patrícia e Yurie, mulheres guerreiras, fortes e inteligentíssimas com quem tive a honra de dividir o mesmo grupo de pesquisa.

Aos professores do curso, em especial ao Dr. Adagenor Ribeiro, à Dra. Rosana Fernandes, à Dra. Marina Toma e, em destaque, à minha orientadora, Dra. Leila Márcia, a minha eterna gratidão pelos ensinamentos e contribuições acadêmicas.

Às pessoas com quem convivi ao longo destes anos de curso que me incentivaram e certamente tiveram impacto na minha formação acadêmica e pessoal.

RESUMO

Para que o controle social funcione com a colaboração ativa, de modo a promover o bem-estar comum e garantir os interesses de todos, é necessário aplicar estratégias e abordagens, além de incentivar a participação social, através da viabilização de meios eficientes de consulta pública. Sendo assim, com base em preceitos da Teoria dos Sistemas Sociais, este estudo tem como objetivo analisar a qualidade das informações disponíveis nos portais de Transparência dos municípios da Região Metropolitana de Belém-PA de modo a contribuir para uma participação mais ativa do controle social. No plano metodológico, a análise foi realizada por meio de levantamento dos dados nas páginas das prefeituras, levando em consideração o Modelo de Eppler e o Programa Nacional de Transparência Pública e a percepção das Organizações da Sociedade Civil. Os dados revelam que as unidades gestoras da RMB apresentam um desempenho regular em termos de clareza. Alcançaram bons índices de transparência na matriz de avaliação utilizada. No entanto, demonstram performance regular na avaliação da qualidade das informações, sugerindo que a clareza e a acessibilidade das informações precisam ser aprimoradas. Ao analisar os dados OSCs observou-se uma lacuna na comunicação efetiva. A dificuldade de navegação, a falta de clareza nos dados apresentados e a ausência de detalhes comprometem a interação entre a gestão pública e a sociedade, prejudicando a compreensão e participação efetiva. A conjunção dos resultados sugere que embora haja adequação com os critérios formais, a qualidade e acessibilidade das informações são insuficientes para promover uma comunicação efetiva. Como produto, elaborou-se uma ferramenta digital instantânea de *feedback* social para utilização nos portais de Transparência municipais.

Palavras-chave: *Accountability*; controle social; transparência pública; teoria dos sistemas sociais.

ABSTRACT

For social control to work with active collaboration, in order to promote common well-being and guarantee the interests of all, it is necessary to apply strategies and approaches, in addition to encouraging social participation, through the provision of efficient means of consultation public. Therefore, based on precepts of the Theory of Social Systems, this study aims to analyze the quality of information available on the transparency portals of the municipalities in the Metropolitan Region of Belém, state of Pará, in order to contribute to a more active participation of social control. On a methodological level, the analysis was carried out by collecting data on city hall pages, taking into account the Eppler Model and the National Public Transparency Program and the perception of Civil Society Organizations. The data reveals that RMB management units perform regularly in terms of clarity. They achieved good levels of transparency in the evaluation matrix used. However, they demonstrate regular performance in evaluating the quality of information, suggesting that the clarity and accessibility of information need to be improved. When analyzing OSCs data, a gap in effective communication is observed. The difficulty of navigation, the lack of clarity in the data presented and the lack of details compromise the interaction between public management and society, hindering understanding and effective participation. The combination of results suggests that, although there is compliance with formal criteria, the quality and accessibility of information are insufficient to promote effective communication. As a product, an instant digital social feedback tool was created for use on municipal transparency portals.

Keywords: accountability; social control; public transparency; social systems Theory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-	Teoria de Sistemas Sociais de <i>Niklas Luhmann</i>	25
Figura 2-	Modelo de avaliação de qualidade das informações de Eppler.....	59
Quadro 1-	Total geral de critérios do Programa Nacional de Transparência Pública.....	60
Mapa 1-	Mapa dos municípios da Região Metropolitana de Belém, estado do Pará.....	63
Quadro 2-	Verificação da qualidade das informações.....	66
Figura 3-	Lista de avaliações dos portais da RMB.....	68
Quadro 3-	Questionário de Transparência Ativa.....	69
Mapa 2-	Mapa das Organizações Sociais registradas no estado do Pará.....	70
Gráfico 1-	<i>Ranking</i> do índice de lisura no Brasil por estado no ano de 2023.....	72
Figura 4-	Avaliação do PNTP dos portais de transparência da RMB no ano de 2022.....	73
Figura 5-	Variação por nível da avaliação do PNTP dos portais de transparência da RMB.....	74
Quadro 4-	Análise dos portais de transparência da RMB pelos critérios de EPPLER.....	74
Gráfico 2-	Classificação dos portais de transparência da RMB pelos critérios de EPPLER.....	75
Quadro 5-	Resultado da avaliação dos portais de transparência pelo PNTP – Radar da Transparência versus o <i>framework</i> de Eppler.....	77
Quadro 6-	Organização das Informações.....	78
Quadro 7-	Facilidade de Navegação.....	78
Quadro 8-	Disponibilidade de Ferramentas de Busca.....	79
Quadro 9-	Utilização de Linguagem Clara e Acessível.....	79
Quadro 10-	Proposta de questionário a ser disponibilizado na ferramenta.....	84

LISTA DE SIGLAS

ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDM	Controladoria Geral do Município
CF	Constituição Federal
CGM	Controladoria Geral do Município
CGU	Controladoria Geral da União
CSAT	<i>Customer Satisfaction Score</i>
EGD	Estratégia de Governo Digital
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
ITP	Índice de Transparência da Administração Pública
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organizações não-governamentais
OP	Orçamento Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PNAP	Programa de Integridade Pública
PNTF	Programa Nacional de Transparência Pública
PPA	Plano Plurianual
PPGGP	Programa Pós-Graduação em Gestão Pública
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RMB	Região Metropolitana de Belém
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Conta da União
TGS	Teoria Geral dos Sistemas
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Contextualização.....	14
1.2	Objetivos.....	17
1.2.1	Objetivo geral.....	17
1.2.2	Objetivos específicos.....	17
1.3	Delimitação.....	18
1.4	Justificativa.....	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1	Gestão pública sistêmica: sob a ótica da teoria dos sistemas sociais.....	21
2.1.1	Breve discussão sobre a teoria geral dos sistemas.....	22
2.1.2	A teoria dos sistemas sociais.....	24
2.1.3	A importância da comunicação na teoria dos sistemas sociais.....	28
2.1.4	Gestão pública sistêmica.....	30
2.2	<i>Accountability</i>, transparência e controle social na gestão pública.....	33
2.2.1	<i>Accountability</i> na gestão pública.....	34
2.2.2	Transparência na gestão pública.....	36
2.2.3	Controle social na gestão pública.....	39
2.2.3.1	<i>Principais ferramentas de controle social na gestão pública.....</i>	<i>45</i>
2.2.4	<i>Accountability</i>	47
2.3	Governo aberto e eletrônico e a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparências.....	51
2.3.1	O que é informação?	55
2.3.2	Qualidade da informação disponibilizadas no portal da transparência: estudos empíricos.....	56
2.3.3	Ferramentas de avaliação da qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência.....	59
3	METODOLOGIA.....	62
3.1	Campo de pesquisa.....	63
3.2	Técnicas de análise para cada objetivo específico.....	64
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	72

4.1	Análise da qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência da RMB.....	72
4.2	Avaliação dos portais de transparência da RMB pelas suas organizações sociais.....	77
4.3	Discussão dos resultados.....	79
4.4	Proposta de ferramenta digital “de olho no portal”	82
4.4.1	Título.....	82
4.4.2	Identificação de objetivos.....	82
4.4.3	Exemplo de aplicabilidade.....	83
4.4.4	Definição de recursos.....	83
4.4.5	Proposta de questionário a ser disponibilizado na ferramenta.....	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS.....	89

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública é um sistema complexo e interdependente que envolve diversas variáveis e atores. Para que funcione de forma eficiente e eficaz é necessário garantir a perspicuidade e a *accountability*, ou seja, a prestação de contas dos gestores públicos às partes interessadas e à sociedade em geral Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2001). Evangelista e Elias (2023) apontam que uma sociedade democrática é esperado que o Direito Administrativo Brasileiro seja regido pelo princípio da publicidade. Pois, implica que a Administração Pública tem a obrigação de tornar público os seus atos administrativos, a fim de permitir o controle por parte de terceiros (Evangelista; Elias, 2023).

Desse modo, a Transparência Pública e o controle social são temas cada vez mais relevantes na sociedade contemporânea, especialmente em um cenário de crise de confiança nas Instituições Públicas. A primeira consiste em tornar acessíveis informações das atividades e decisões dos órgãos públicos, enquanto o segundo refere-se ao conjunto de mecanismos e de processos pelos quais a sociedade civil pode monitorar, fiscalizar e participar ativamente da gestão pública (Arsenalt *et al.*, 2018).

Segundo a Constituição Brasileira (1988), a limpezade é um princípio fundamental da Administração Pública e caracteriza-se, também, como possibilidade de participação do cidadão na gestão. Além disso, o controle social é essencial para garantir a efetividade dessa Administração (Siqueira; Lima; Paula Júnior, 2021). Ambos são fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Sendo assim, a partir da publicidade e da participação social na Administração Pública são instrumentos que podem resolver os problemas políticos e burocráticos (Lima, 2008), na mesma medida em que os usuários dos serviços oficiais podem dar suporte na implementação e manutenção das políticas usufruídas em sociedade.

Atualmente, o canal responsável para ter acesso a difusão dos atos públicos são os portais da transparência, elementos obrigatórios aos entes públicos (Evangelista; Elias, 2023). Segundo estes autores, no Brasil, há várias estratégias governamentais para promover a abertura do governo, as quais envolvem diversos mecanismos para garantir a limpezade e participação social. Esses mecanismos incluem a criação de conselhos para formular políticas públicas, a realização de conferências e audiências públicas, a implementação de ouvidorias e a existência de leis específicas. Algumas dessas Leis são: o Plano Plurianual (PPA); as Diretrizes Orçamentárias (LDO); a Lei do Orçamento Anual (LOA); a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000); Lei de Transparência, Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011.

Paralelamente às políticas e à legislação existentes, conforme os mesmos autores, há pouco tempo, o Governo Federal instaurou outros instrumentos importantes para a atuação do controle social, tais como a Plataforma Integrada de Ouvidoria e o Acesso à Informação (Fala.BR) e o Portal Brasileiro de Dados Abertos. Para além da obrigatoriedade, são ferramentas importantes dentro da Gestão Pública por promover a prestação de contas governamentais. Além disso, são o pilar para o controle social e a realização de políticas públicas eficientes. No entanto, eles também podem enfrentar problemas técnicos ou operacionais, que acabam por interferir na relação entre gestão e cidadão.

O estudo, realizado por Abdala e Torres (2016), demonstrou a necessidade de melhoria dos portais de transparências dos estados brasileiros. A pesquisa evidenciou lacunas, quanto aos pontos obrigatórios por Lei, e dificuldades para a navegação e consulta aos dados públicos nesses sites. Foram analisados os portais de transparência dos estados com o maior Produto Interno Bruto (PIB) de cada região do Brasil, e, conforme análise, não cumprem o papel por aproximar as pessoas, pelo contrário, reforça o isolamento da gestão e o aumento da injustiça social (Abdala; Torres, 2016).

Nesse sentido, surge a Avaliação 360° da Escala Brasil Transparente, na qual o objetivo é incentivar e promover a melhoria contínua da nitidez pública no Brasil, estimulando os entes federativos a aprimorarem seus Portais da Transparência, garantindo o acesso amplo e qualificado às informações governamentais por parte da sociedade. A Avaliação 360° da Escala Brasil Transparente representa uma abordagem inovadora em relação aos métodos tradicionais de avaliação utilizados pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2021), apresentando em seus últimos resultados a média de lisura de 8,84 para os estados, para as capitais é de 8,78, a de 6,86 para os municípios como um todo. Percebe-se uma disparidade entre os dados referente aos municípios brasileiros, implicando na necessidade de se compreender os fatores que influenciam positivamente ou negativamente a (in)transparência pública (Evangelista; Elias, 2023).

Na segunda edição da Avaliação, realizada no ano de 2020, foi elaborado um *ranking* dos estados, capitais e municípios com mais de 50 mil habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos anos de 2019-2020 (Brasil, 2022). Nessa edição, o Pará ocupou a penúltima posição na listagem dos 27 estados do país, com nota de 5,9 e à frente apenas do estado de Roraima. Nesse contexto, é possível observar a fragilidade

das informações prestadas aos cidadãos paraenses, conforme parâmetros de análise realizada (Evangelista; Elias, 2023).

O tema-chave desta pesquisa vem despertando não apenas interesse científico, mas também técnico e social. Diversas iniciativas têm sido percebidas nos últimos anos, como o caso do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR, 2021) que ofertou em seu *site* uma página na qual é possível qualquer pessoa pesquisar todas as informações referentes aos quatro ciclos de avaliação do Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), indicador desenvolvido e aplicado pela Corte desde 2019. Os dados são atualizados anualmente e além da divulgação é permitido exercer a comparabilidade dos exercícios, na garantia de um processo eficiente de disseminação de informações contábeis e financeiras.

Considerando os estudos mencionados e para que o controle social funcione como colaboração ativa e responsável entre os membros da sociedade a fim de promover o bem-estar comum e garantir que os interesses de todos sejam levados em consideração é necessário aplicar várias estratégias e abordagens, além do incentivo à participação social, a gestão precisa disponibilizar meios eficientes de consulta, sobretudo em solo paraense, dada a posição em que se enquadra o estado nos parâmetros federais.

1.1 Contextualização

Diante do exposto, inicialmente, esta seção contextualiza as nuances sobre sinceridade pública e controle social com destaque para a literatura sobre o tema sob a ótica sistêmica.

Dahl (1998) compreende que a relação entre as duas áreas é fundamental para a promoção da democracia participativa e para a garantia dos direitos dos cidadãos. Para ele, o poder do povo está na democracia. E isso só é possível com processos públicos corretos e controle social efetivos. A partir da visão do autor percebe-se a importância desses fatores na promoção da democracia participativa e na garantia dos direitos dos cidadãos, destacando a relevância dos fatores como pilares fundamentais para fortalecer a democracia e proteger os interesses dos cidadãos.

Ao discutir a Legislação da transparência pública no estado do Pará é possível observar a importância atribuída por Rodrigues e Araújo (2019) à institucionalização de um instrumento legal que define a abertura de dados. Essa medida é considerada pertinente para garantir a padronização dos procedimentos de divulgação de informações e a conformidade com os princípios dos dados abertos.

Evangelista e Elias (2023) discutem como o estado do Pará ainda precisa avançar na oferta de dados abertos governamentais e que a implementação de políticas e instrumentos adequados é necessária para alcançar a conformidade com os padrões estabelecidos.

Após a contextualização sobre a gestão pública, a Teoria Sistêmica (Vidal, 2017) — que parte do pressuposto de que os sistemas são compostos de elementos interconectados que atuam de forma integrada, influenciando-se mutuamente — aplicada para compreender a complexidade das relações entre o sistema de gestão pública e a sociedade. Dessa forma, será utilizada como lente teórica para a interpretação da realidade que envolve a gestão pública municipal e o controle social.

A visão estruturada proposta pelo autor é um relevante conceito para a gestão pública, uma vez que permite aos administradores uma compreensão mais ampla e integrada das diferentes partes que compõem a organização governamental, bem como das relações e interdependências entre elas, em vez de analisar os elementos isoladamente, ela busca entender as relações e as interações entre eles, enfatizando a importância do todo e não apenas das partes individuais.

Segundo Reis e Fonseca (2013), a aplicação sistêmica na gestão pública contribui para o desenvolvimento de uma abordagem mais estratégica que considera tanto os aspectos internos da organização quanto os fatores externos que podem influenciá-la. Isso é essencial para o sucesso na condução pública, pois permite uma melhor coordenação das ações e políticas públicas, aprimorando a eficiência e efetividade dos serviços oferecidos à população.

Outro aspecto importante da visão sistêmica é a necessidade de considerar as diferentes perspectivas e interesses envolvidos nas políticas públicas. Como destaca Tavares, Nascimento e Souza (2019), ela permite a identificação de diferentes atores e suas respectivas expectativas em relação aos serviços prestados pelo governo.

Isso é fundamental para a construção de políticas públicas mais inclusivas e participativas que considerem as demandas e as necessidades da sociedade como um todo. Além disso, é relevante para a avaliação dos impactos a curto, médio e longo prazo, possibilitando o aprimoramento contínuo dos serviços públicos.

No contexto da gestão pública, a pureza pública e o controle social são mecanismos importantes para a interação entre a sociedade e o sistema de gestão (Fonseca; Silva, 2016). Juntos efetivam a participação e fiscalização da sociedade sobre as ações e decisões do governo tornando-se componente essencial para garantir que o sistema esteja em sintonia com as necessidades e demandas da sociedade.

Assim, a partir da visão sistêmica proposta, destaca-se que o controle social é um mecanismo fundamental para que o sistema de gestão pública possa se adaptar e responder às demandas e mudanças do ambiente externo. Além disso, é um mecanismo para garantir a divulgação e a *accountability* da gestão pública, possibilitando que a sociedade tenha acesso às informações necessárias para avaliar e fiscalizar as ações e decisões dos gestores públicos.

Portanto, é imprescindível que haja políticas públicas e ações concretas para aprimorar a divulgação dos processos públicos e o controle social, garantindo a participação ativa dos cidadãos na administração pública. Osório (2019) afirma que essas ferramentas não são meros objetivos, e sim parte essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável e para o fortalecimento da democracia.

Em relação ao fortalecimento da democracia, Osório (2019) destaca que tanto a nitidez quanto o controle social são fundamentais. A primeira permite que os cidadãos tenham acesso à informação necessária para formar opinião e participar ativamente do processo político e exercer seu direito de voto de maneira consciente. O segundo envolve a participação ativa da sociedade civil na fiscalização e monitoramento das ações do governo. Isso contribui para a prestação de contas dos governantes, para o combate à corrupção, para a garantia dos direitos individuais e coletivos, e para a promoção de uma governança mais democrática e responsável.

Para Silva *et al.* (2019), a publicidade dos atos públicos é essencial para a promoção da *accountability* e da participação cidadã na gestão dos recursos públicos, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e para a redução da corrupção. De acordo com os autores, a divulgação de informações a sociedade desempenha um papel crucial na garantia da prestação de contas por parte dos gestores públicos. Por meio da disponibilização dos atos de forma clara, acessível e compreensível sobre as ações, processos e resultados da Administração Pública, a lisura permite que a sociedade exerça seu direito de fiscalização e cobrança, promovendo a *accountability* dos gestores.

Carvalho e Brasileiro (2022) avaliam como a publicidade pode ser utilizada para a construção de instituições eficientes a partir de uma revisão sistemática da literatura, dentre os achados dos autores, os portais eletrônicos (*e-government*)¹ se configuram como uma ferramenta indispensável ao controle social, permitindo que os usuários da informação tenham acesso a informações públicas independente de sua localização geográfica, pois os

¹ Governo eletrônico — ou *e-government* — é a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para a entrega de informações, interação com usuários e prestação de serviços governamentais em formato digital (Neves; Silva, 2021).

portais estão em plataformas *online* para que os usuários tenham acesso a informações públicas de maneira fácil e acessível. Essa disponibilidade de informações permite que os cidadãos acompanhem e fiscalizem as ações do governo, aumentando a sinceridade e a prestação de contas por parte dos gestores públicos.

O objetivo não é somente viabilizar o acesso amplo, mas também que seja democrático, a ponto de que as informações, nos sítios eletrônicos, tenham um entendimento popular, facilitem o engajamento dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais (Ventura; Siebra; Fell, 2013).

Estabelecidos os pontos de partida para nossa discussão, a saber, a relação de interdependência e importância social da divulgação dos atos públicos, surgem questionamentos acerca dos dados ofertados pela Administração Pública, sobretudo, no que diz respeito à instrumentalização dos atos divulgados.

É necessário lembrar que o estado do Pará ainda sofre com a escassez dos componentes responsáveis pelo acesso à informação, como: complexidade do sistema, falta de clareza na apresentação dos dados, atualização e disponibilidade de informações, barreiras tecnológicas, falta de divulgação e conscientização. Diante da contextualização apresenta-se a seguinte questão-problema: **A qualidade das informações disponibilizadas pelos portais da transparência contribui para uma participação mais ativa do controle social?**

1.2 Objetivos

Para responder esta questão-problema proposta, este estudo tem como objetivo geral e específicos os expostos e fundamentados a seguir:

1.2.1 Objetivo geral

Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo é analisar a qualidade das informações disponíveis nos portais de transparência dos municípios da Região Metropolitana de Belém, estado do Pará, de modo a contribuir para uma participação mais ativa do controle social.

1.2.2 Objetivos específicos:

- a) Identificar como a qualidade das informações disponibilizadas pelos portais de transparência estão associadas com o controle social na gestão pública municipal, sob a ótica da teoria dos sistemas sociais;
- b) Verificar a disposição de dados relevantes nos portais de transparência dos municípios paraenses localizados na Região Metropolitana de Belém (RMB), a partir dos critérios adotados no Modelo Eppler (2006) e na matriz de fiscalização da Atricon;
- c) Avaliar como a transparência e disposição das informações publicadas favorecem a avaliação da *accountability* dos municípios da RMB pelas Organizações da Sociedade Civil enquanto entidades representantes do controle social;
- d) Propor uma Ferramenta Digital que possibilite as gestões municipais *feedbacks* das entidades representativas do controle social acerca das informações disponibilizadas nos portais de transparência, com ênfase na validação da qualidade dos dados apresentados.

1.3 Delimitação

No que tange à delimitação do tema, o presente estudo aborda a relação da sinceridade e do controle social na gestão pública, sob a perspectiva da Teoria dos Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann, em transversalidade com a matéria de *accountability*, onde possui como um dos princípios a participação cidadã mais ativa na gestão pública.

O contorno espacial se perfaz no âmbito da Região Metropolitana de Belém² devendo dispor dessas informações, e envolve a população, que por meio de uma participação cidadã mais ativa, pode contribuir para uma melhoria no uso dos recursos públicos. A análise será realizada por meio dos portais de transparência desses municípios, levando em consideração o *ranking* atribuído, a disposição das informações, a acessibilidade informacional e a tempestividade.

Por fim, o foco desta pesquisa está na avaliação da sinceridade e do controle social com base no Modelo de Avaliação de Qualidade de Eppler (2006) e nos critérios adotados pelo Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) a fim de proporcionar uma visão

² O município de Barcarena foi incluído na Região Metropolitana de Belém, através da Lei Complementar nº 164, de 5 de abril de 2023, não será objeto de apreciação nesta pesquisa. Embora a inclusão do município na RMB apresente uma mudança significativa nos aspectos econômicos, sociais e demográficos para o desenvolvimento da pesquisa optou-se pela não inclusão, haja vista que o desenho metodológico do trabalho foi construído no ano de 2022 antes da promulgação da Lei.

sistêmica sobre a relação da perspicuidade e o controle social e, assim, verificar a qualidade dos dados disponibilizados nos portais de transparência dos municípios da RMB

1.4 justificativa

Além de contribuir para a promoção de uma gestão pública mais responsável e eficiente, na qual a participação cidadã seja valorizada e incentivada, a análise dos portais de transparência dos municípios da RMB, estado do Pará pode servir como referência para outras unidades federativas, para fomentar a adoção de boas práticas e o aprimoramento dos mecanismos de clareza e atuação social na realidade das demais cidades paraenses, subdivididos em sete regiões territoriais: Baixo Amazonas, Marajó, Tapajós, Xingu, Guamá, Tocantins, Metropolitana de Belém, sendo esta última o *lócus* deste.

Outro ponto relevante é que permite uma avaliação objetiva do nível de sinceridade e da qualidade dos dados disponibilizados nos portais de transparência dos municípios da RMB, identificando se estão apresentando informações claras, acessíveis e de valor, de modo a proporcionar no controle social uma participação cidadã mais efetiva. Além disso, esta análise pode ajudar a identificar quais municípios precisam de melhorias na gestão pública e na autenticidade, levando a uma melhoria na qualidade dos serviços prestados à população. Vale ressaltar que não foram encontrados estudos com uma análise sistêmica da gestão pública referentes à *accountability*, nitidez e controle social nos municípios da RMB, justificando também a realização deste estudo.

Para o Programa Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (PPGGP/NAEA), o estudo contribui como ferramenta epistemológica para a produção de conhecimento em relação ao tema na Região Amazônica, o que possibilita a elaboração de pesquisas comparativas e a identificação de boas práticas em outros municípios e estados da Amazônia Legal. Além disso, com o aporte da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, espera-se colaborar com o fomento de produção acadêmica e científica para subsidiar o aperfeiçoamento da gestão pública nos municípios da RMB, com o intuito de garantir a divulgação de informações com qualidade e uma participação pública cidadã mais ativa nesses municípios.

Por fim, para a realidade sócio amazônica, é importante para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento sustentável na região, incentivando uma gestão pública mais eficiente e transparente, e contribuindo para a construção de uma cultura cidadã mais participativa e ativa.

A dissertação é construída em seis capítulos: no primeiro apresenta-se uma breve explanação sobre o tema; no segundo, o referencial teórico que norteará como os elementos da transparência e o controle estão interligados dentro da *accountability* e na gestão pública sistêmica; no terceiro, a metodologia da pesquisa; no quarto a discussão dos resultados; no quinto, a estrutura do produto desenvolvido, e por último as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial está dividido em 3 subseções. Na primeira parte realizou-se uma análise sistêmica da gestão pública sob a ótica da teoria dos sistemas sociais, onde foi construída uma breve discussão sobre a teoria geral dos sistemas, em especial, a dos sistemas sociais; a segunda parte aborda aspectos conceituais e fundamentos teóricos sobre *accountability*, transparência e controle social na gestão pública, se finaliza essa subseção com uma apresentação sistêmica de como eles podem estar interligados na gestão pública, com o propósito de analisá-los como um sistema, em vez de se concentrar em entendê-los de forma isolada, a fim de proporcionar uma visão sistêmica sobre estes elementos e, assim, verificar a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência.

Por fim, na terceira subseção, realizou-se uma contextualização sobre o impacto que o avanço tecnológico trouxe na gestão pública, o qual levaram a disseminação de termos como governo aberto (*open government*) e eletrônico (*e-government*), demonstrando um dos principais elementos questionados na clareza pública é a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência. Além disso, são observados alguns estudos empíricos encontrados, uma breve descrição e debate sobre as ferramentas de avaliação de qualidade dos elementos que serão utilizadas neste trabalho, no qual pode-se destacar a descrição das seguintes ferramentas: o Modelo de Eppler (2006), os critérios adotados pelo PNTP.

2.1 Gestão pública sistêmica: sob a ótica da teoria dos sistemas sociais

A Administração Pública busca cada vez mais dividir as responsabilidades na oferta dos serviços públicos. Pois, diversos órgãos e empresas terceirizadas estão envolvidos nesse processo, muitas vezes atuando de forma independente, visando a disponibilidade dos serviços públicos para a população. No entanto, essa abordagem fragmentada apresenta um desafio significativo na construção do bem comum. Para enfrentá-los, ela adota uma abordagem sistêmica na gestão dos serviços públicos. Isso implica em uma política que reconhece as partes envolvidas, mas que mantém seu foco no todo, com o objetivo de buscar a sustentabilidade. Essa abordagem requer uma política transversal, que promova a articulação entre as diversas áreas de atuação e busque aprimorar a oferta dos serviços públicos, bem como melhorar a qualidade de vida da população (Senge *et al.*, 2012).

Diante disso, esta seção tem como propósito apresentar a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, o referencial teórico utilizado neste trabalho fornece uma explicação particular sobre o funcionamento da sociedade e das organizações e com uma breve discussão sobre a teoria geral dos sistemas. Apresenta-se a teoria dos sistemas sociais e os conceitos e categorias de análise que orientaram a avaliação da qualidade dos dados encontrados nos portais de transparência da RMB.

2.1.1 Breve discussão sobre a teoria dos sistemas sociais

A Teoria Geral dos Sistemas (TGS) surge como resposta a tendência cada vez mais especializada da ciência moderna ao longo do tempo. Segundo Bertalaney (2013), a TGS aparece pela necessidade de se estudar não apenas os componentes individuais dos processos físicos, químicos, psicológicos, sociológicos, biológicos entre outros; mas também a interação dinâmica entre eles. Em vez de focar apenas na desordem, como faz o segundo princípio da termodinâmica, a TGS concentra-se em resolver os problemas organizacionais e entender a ordem resultante dessa interação dinâmica entre as partes (Bertalanfy, 2013).

Segundo Elias (2018), o termo "sistema" é empregado em várias circunstâncias, abrangendo diferentes contextos, seja para descrever conjuntos organizados de elementos com um propósito específico ou para referir-se a estruturas mais amplas, como o sistema educacional, o econômico, o computacional, o político, o administrativo etc. Diante disso, observou-se que a TGS reconhece a existência de "sistemas" de diferentes e oferece uma perspectiva na qual a totalidade resultante é maior do que a simples soma de suas partes (Elias, 2018). Em outras palavras, trata-se de uma organização integrada onde diversos elementos se combinam para formar uma entidade complexa ou unificada.

Dessa forma, conclui-se que um sistema é um conjunto de partes conectadas que trabalham juntas para alcançar objetivos comuns. Cada parte é como um sistema individual, contribuindo para um resultado global que é maior do que a soma das partes isoladas. Conforme Elias (2018), o conceito de sistemas se refere a interações complexas entre elementos, o que pode parecer abstrato. Porém, pode ser aplicado de diversas maneiras como na resolução de equações diferenciais na matemática.

Bechmann e Stehr (2001, p. 190) definem um sistema como uma sucessão de eventos ou operações interrelacionadas. Pois, para ser reconhecido como tal, é fundamental que haja interação entre suas partes ou elementos. Caso contrário, um agrupamento de elementos desprovido dessa interconexão será apenas uma coleção dispersa. Apesar do conceito de

sistemas proporcionar uma visão compreensiva, abrangente e holística do conjunto de coisas complexas. Além disso, reconceituar os fenômenos dentro de uma abordagem global, por meio da inter-relação e a integração de assuntos de naturezas completamente diferentes.

Neste contexto segundo Elias (2018), o pensamento sistêmico categoriza os sistemas da seguinte forma: a) os fechados permanecem independentes do ambiente, não recebem influências externas nem exercendo influência sobre o meio ambiente; b) os abertos mantêm relações dinâmicas com o ambiente, através de processos de entrada e saída de informações; c) os autorreferenciais são caracterizados pelo desenvolvimento das suas próprias estruturas em resposta ao ambiente, estabelecendo uma relação com o entorno por meio de acoplamento estrutural.

Os sistemas abertos são notáveis por sua capacidade de receber e assimilar as influências do ambiente externo. Isso fica evidente em diversas áreas. Bertalanffy (2013) aponta que o impacto do meio externo sobre o comportamento dos sistemas é evidente. Esse fenômeno também se manifesta nas organizações, onde a empresa pode ser afetada por elementos externos, como variação no preço da matéria-prima ou pela entrada de um novo concorrente no mercado. Por outro lado, Elias (2018) demonstra a importância de notar que as organizações exercem influência sobre o ambiente externo e podem se tornar grandes concorrentes para outras empresas.

Diante disso, segundo Vidal (2017), é feita uma análise se tudo está ocorrendo como o planejado, processo esse chamado de retroação (*feedback*). Como consequência, a interação da organização com o meio externo, pode levar a necessidade de alterações de correções no sistema, devido as entradas (*inputs*) e as saídas (*outputs*) de informações da organização. Portanto, de acordo com Luhmann (1998), os sistemas incluem tanto eles como as condições que os definem, além da análise feita por outros. No entanto, ainda falta o nível de abstração teórico-conceitual proporcionado pelo sistema científico que permite discernir e distinguir as referências sistemáticas (Vidal, 2017), sendo conhecidos como sistemas autorreferenciais.

Cabe ressaltar que, Vidal (2017) atenta para o cuidado em se analisar esta teoria por envolver aspectos voltados a uma profunda generalidade, logo na visão do autor, ela não consegue preencher os espaços teóricos sobre questões de intercâmbio entre o sistema e seu ambiente. Diante disso Vidal destaca a importância da Teoria dos Sistemas Sociais do jurista e sociólogo alemão Niklas Luhmann:

A teoria de sistemas autorreferenciais de Niklas Luhmann (conhecida também como sociologia autopoiética, sociocibernética) – ou Teoria Geral de Sistemas Sociais – é uma das maiores tentativas de construir uma teoria no século XX. Não se refere apenas à construção de uma teoria sobre as complexas sociedades avançadas, mas também de uma tentativa de interpretar os processos de mudança que ocorre em todas as sociedades. Tampouco compreende só a teoria sociológica de sistemas, mas que trata de um conceito fundamental heterogêneo dentro de um 23 marco teórico interdisciplinar aplicável a diversos campos científicos (Vidal, 2017, p. 53-54).

Segundo Vidal (2017), a Teoria dos Sistemas Sociais se baseia na Teoria Geral dos Sistemas. Pois, possui uma abordagem distinta ao considerar as sociedades contemporâneas sem restrições de uma estrutura fixa e linear. Ao contrário, valoriza a flexibilidade e o dinamismo inerentes às mudanças estruturais sem perder sua identidade e continuidade. Por conseguinte, ele destaca que o principal objetivo dessa teoria é analisar as transformações sociais, com o intuito de simplificar a complexidade inerente aos fenômenos sociais. Essa teoria abrange amplamente o campo da sociologia, como argumentado por Luhmann (1990) e supera as divergências sociológicas presentes nas teorias clássicas.

Elias e Vidal (2019) explicam que a abordagem sistêmica é uma maneira de encontrar soluções mais adequadas à realidade atual. Essa abordagem procura compreender um sistema em sua dinâmica de funcionamento no ambiente, levando em consideração as múltiplas interações entre os elementos internos e externos à sua estrutura.

2.1.2 A teoria dos sistemas sociais

A Teoria dos Sistemas Sociais foi proposta pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann (1927-1998) e considerado um dos autores mais importantes das ciências sociais no século XX. Ele elaborou uma teoria sobre o funcionamento da sociedade contrário às concepções humanista e regionalista até então vigentes não negou os seres humanos e menos ainda ignorou as diferenças que marcam as condições de vida de cada lugar, apenas não aceitou que estes fatos sejam determinantes para enquadrar a sociedade e seus objetos de maneira estática (Fernandes, 2012).

Luhmann (2010) caracteriza os sistemas sociais em três diferentes níveis. A primeira característica é a dos sistemas de interação realizados por enlaces comunicativos de curto período que terminam quando cumpre sua função, a exemplo de um congresso científico; a segunda é a dos sistemas organizacionais que surgem em resposta à necessidade das sociedades atuais, a exemplo dos municípios; a terceira é a dos funcionais parciais diferenciados que cumprem algumas funções específicas na sociedade e são capazes de gerar

sua própria estrutura, permitindo a criação de operações autopoieticas, a exemplo, da economia, direito e das ciências.

Luhmann (2010) entende que a sociedade funciona a partir de quatro tipos de sistemas: os não vivos, os vivos, os psíquicos e os sociais. E traz uma importante consideração acerca dos sistemas autopoieticos, quais sejam: os sistemas vivos, psíquicos e sociais (Figura 1):

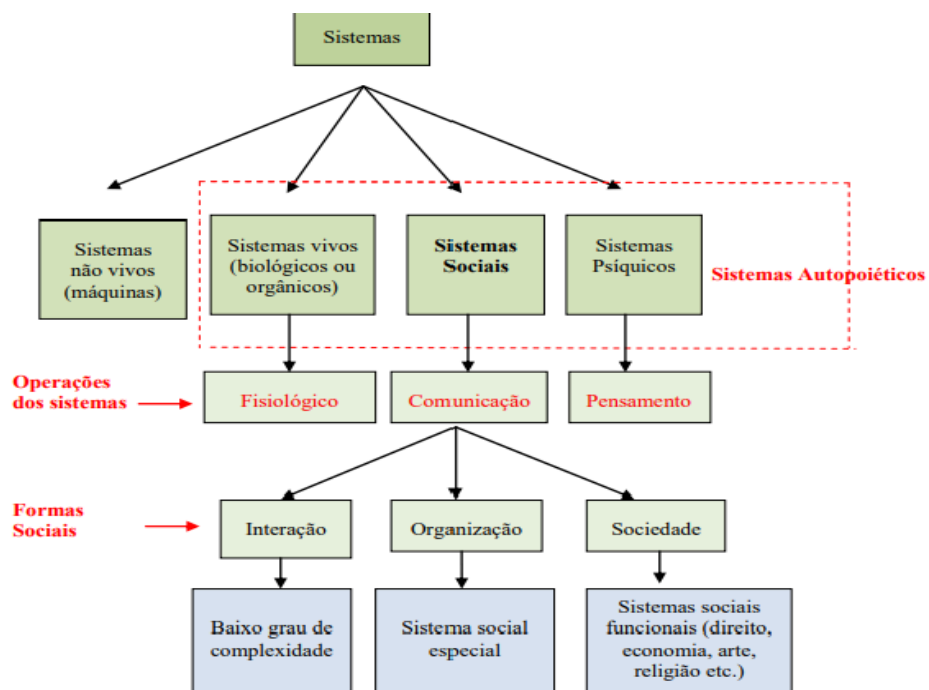
a) sistemas não vivos (máquinas): são os que obedecem a comandos determinados e funções previamente estabelecidas e não são capazes de se autorreproduzirem a partir dos elementos internos do sistema;

b) sistemas vivos (biológicos ou orgânicos): possuem operações próprias necessárias para garantir seu funcionamento mesmo em situações críticas por meio da auto-organização sistêmica. Todos os seres vivos (homens, animais, plantas etc.) cujas operações básicas dependem do funcionamento fisiológico de órgãos, tecidos, células etc.

c) sistemas psíquicos: são formados pela consciência e têm como elementos internos de funcionamento os pensamentos; a consciência se expressa por meio de pensamentos que geram novos pensamentos e seguem se reproduzindo;

d) sistemas sociais: são dotados de sentido, auto-organização e função que operam por meio de processos comunicativos específicos, realizados a partir de seleções que geram novas possibilidades de comunicação.

Figura 1- Teoria de Sistemas Sociais de *Niklas Luhmann*



Fonte: Fernandes (2012).

Segundo Fernandes (2012), os sistemas vivos, sociais e psíquicos também são conhecidos por serem autorreferente e operacionalmente fechados. Este trabalho discutirá essencialmente a Teoria dos Sistemas Sociais para fundamentar o entendimento sobre a Administração Pública sistêmica.

Luhmann (2010) entende por sistema autopoietico como aquele que possui o funcionamento semelhante ao organismo vivo. Implica dizer que são autorreferentes, auto-organizáveis e autoprodutores. Ele produz sua própria estrutura de todos os elementos que o compõem, incluindo o último elemento não mais passível de partição, a exemplo, dos sistemas psíquicos em relação ao pensamento.

Luhmann (2010) caminha em outra direção, pois entende que a sociedade é formada por sujeitos (ação) que compartilham um entendimento comum e da existência de um mundo objetivo. Dessa forma, a temporalidade, a recursividade, a autopoiese e a diferenciação funcional são fatores considerados a partir de três premissas (Bechmann; Stehr, 2001): na primeira, o social não é formado por sistemas vivos nem por sistemas psíquicos (pessoa), eles pertencem ao ambiente social; na segunda: os sociais são autopoieticos e operam por meio de eventos comunicativos; a última, a sociedade é entendida como sociedade mundial que contém todos os sistemas sociais e representa a unidade sistema-meio.

O sistema social, foco deste estudo, é ponto mais polêmico desta teoria. Luhmann (2010) afirma que este não é formado por sistemas vivos nem por sistemas psíquicos (pessoas), mas pertencem ao ambiente social e divergem da teoria tradicional e de seus conceitos sobre indivíduo e sujeito.

Fernandes (2012, p.74) ressalta que:

na teoria de sistemas sociais as pessoas são os endereços dos eventos comunicativos e não fazem parte dos sistemas sociais, mas sim de seus ambientes. Luhmann retirou do homem a centralidade social. Mas, é evidente que não existem sistemas sociais sem o homem, pois este é a condição de possibilidade da comunicação desses sistemas; isto quer dizer que, embora os sistemas sociais e os sistemas psíquicos possuam autonomia e sejam independentes entre si, os sistemas sociais necessitam dos sistemas psíquicos (consciência) para realizarem a comunicação.

A discussão de dependência dos sistemas sociais em relação aos sistemas psíquicos ganhou nos trabalhos de Luhmann (2010) uma categoria de análise conhecida como acoplamento estrutural.

Fernandes (2012, p. 75) resume este conceito como:

O acoplamento é a relação que ocorre entre dois sistemas autopoieticos em que ambos, ou apenas um deles, necessita da presença do outro para seu funcionamento. Por exemplo: as organizações. Qualquer empresa pública ou privada necessita do homem para implantar suas ações, atos e decisões. [...] enquanto os sistemas não vivos (máquinas) não possuem autonomia autopoietica, porque não são capazes de realizar a sua autorreprodução ou auto-organização sistêmica a partir de seus próprios elementos, os sistemas vivos, psíquicos e sociais são produzidos e reproduzidos a partir desta propriedade.

Cabe lembrar que embora seja autopoietico, ele não consegue atender a todas as demandas simultaneamente, somente algumas possibilidades de relações entre os elementos ocorrerão. Em termos práticos, pode ser exemplificado pela relação de uma comunicação com outra, ou de um pensamento com outro; as demais não perdem seu valor, mas se tornam potencializadas (Luhmann, 2010).

A complexidade do sistema ocorre quando mais alternativas são apresentadas, logo o sistema se vê obrigado a selecionar algumas delas para continuar em operação. Outro aspecto importante abordado pelo autor sobre a característica do sistema é a existência de uma irritação que faz parte dele próprio. Luhmann (2010, p. 42), afirma que as irritações se dão sempre e inicialmente a partir de diferenciações e comparações com estruturas (expectativas) internas aos sistemas. Portanto, do mesmo modo que informação é necessariamente produto do sistema”.

Em suma, observou-se que ele deve se adaptar a uma dupla complexidade: a do ambiente e a dele mesmo. Com isso, necessita constantemente de estar se afirmando como um diferente, para não ser confundido com o ambiente. Se ele não diluir a complexidade do ambiente em sua volta, priorizando os elementos e a sua própria se auto diferenciando, facilmente deixará de existir, já que não conseguirá lidar com o excesso de possibilidades. Se optar por selecionar tudo, não será diferente do ambiente, logo deixará de ser sistema.

Outra característica dos sistemas é o fechamento operacional sinteticamente, significa dizer que: o ambiente não pode operar no sistema, ele pode atuar no ambiente. Tão logo, um não atua sobre o outro, nem decide pelo outro. Vale lembrar que o fechamento é o responsável por gerar complexidade, quanto mais complexo, mais preparado o sistema se encontra.

Como descrito por Luhmann (1997, p. 107), “sob a condição de fechamento cognitivo, um sistema desenvolve a própria complexidade e aumenta, nesse sentido, as realizações cognitivas”. Notou-se que o fechamento operacional é condição para o conhecimento. Isto é possível por não existir qualquer interferência do ambiente, como um não decide pelo outro, o sistema constroi e internaliza o conhecimento com base em suas próprias regras e estruturas

internas. Os sistemas sociais são exemplos de que “só produzem informações justamente porque o ambiente não se intromete” (Luhmann, 1997, p. 93).

Luhmann (1997) chega a uma relevante conclusão acerca da Teoria dos Sistemas Sociais, que o sistema ao ser aberto se fundamenta em ser fechado, ou seja, só é possível conhecer algo que nos é distinto. Nesse sentido, Kunzler (2004) destaca que o sistema nota algo no ambiente é porque está diferenciado no meio do caos.

2.1.3 A importância da comunicação na teoria dos sistemas sociais

A comunicação é um elemento importante dos sistemas sociais. Toda e qualquer comunicação integra o sistema social, a sociedade. Ela acontece a partir da seleção de seis elementos: informação, mensagem, expectativa, emissor, receptor e compreensão (Vidal, 2017).

A comunicação existe apenas no âmbito do sistema social e expressa a evolução funcional da sociedade; e ainda, é a responsável por manter a identidade do sistema social e reproduzir a sua unidade.

Segundo Kunzler (2004), a comunicação efetiva pode ser um desafio devido a três tipos de obstáculos: a falta de compreensão, a falha na entrega da mensagem e a rejeição da comunicação. No entanto, os sistemas de comunicação são projetados para superar esses obstáculos e facilitar a troca de informações entre os interlocutores:

a) Falta de compreensão: a linguagem desempenha um papel fundamental na comunicação. Através da linguagem as pessoas podem expressar seus pensamentos, ideias e sentimentos de maneira organizada. As palavras, as frases e as estruturas linguísticas são usadas para transmitir significados específicos. Porém, é importante lembrar que a compreensão pode ser influenciada por fatores como a linguagem usada, o contexto cultural e as experiências individuais. Para facilitar a compreensão, os sistemas de comunicação devem se esforçar para usar uma linguagem clara e adequada ao público-alvo, considerando a diversidade de conhecimentos e perspectivas;

b) Falha na entrega da mensagem: para que a comunicação ocorra e seja transmitida ao destinatário. Os meios de difusão desempenham um papel crucial nesse aspecto. Ao longo da história, várias formas de mídia foram desenvolvidas para aumentar a probabilidade de entrega das mensagens;

c) Rejeição da comunicação: mesmo quando a mensagem é compreendida e entregue, ainda há o desafio da aceitação por parte dos interlocutores. A comunicação é um processo

complexo que envolve a troca de informações, ideias e perspectivas. A receptividade da mensagem pode ser influenciada por diversos fatores, como crenças, valores, atitudes e experiências individuais. Para aumentar as chances de aceitação da comunicação, é importante considerar o público-alvo, adaptar a mensagem aos seus interesses e necessidades, estabelecer um diálogo aberto e respeitoso.

Em resumo, embora a comunicação enfrente desafios, como a compreensão, a entrega e a aceitação da mensagem, os sistemas de comunicação utilizam a linguagem, meios de difusão e estratégias de comunicação para combater esses impedimentos. Através de um esforço contínuo para melhorar a clareza, alcançar um público mais amplo e estabelecer conexões significativas, os sistemas de comunicação podem promover a troca de informações e ideias de maneira mais efetiva.

Kunzler (2004, p. 10) destaca que:

as pessoas não fazem parte da sociedade, elas situam-se no entorno. Apesar disso, a consciência é muito relevante para a comunicação, pois sem aquela não existe essa. O acoplamento estrutural serve de ponte entre as duas, acoplando os sistemas social e psíquico, superando o óbice de que tais sistemas operam de modo diverso. O acoplamento estrutural estimula o sistema a irritações.

Luhmann (2010) ressalta que o conceito de comunicação foge do escopo da teoria tradicional que, em linhas gerais, divide o processo comunicativo em três elementos autônomos: emissão (emissor), mensagem e recepção (receptor ou destinatário) e tem a comunicação como a transferência da informação do emissor para o destinatário, sem investigar a possibilidade da existência da comunicação em si (Fernandes, 2012).

A comunicação para Luhmann (2010) é vista como um mecanismo em que os pensamentos são externos a ela e os sistemas sociais não são baseados em ação ou atores. Sendo assim, pode ser descrita como a não-transferência de uma representação mental de um emissor para um destinatário ou receptor e não existe fora dos sistemas sociais. Dessa maneira, a comunicação é um processo formado por três seleções indissociáveis entre si e se completa quando todos os três elementos estão reunidos:

- a) informação;
- b) enunciado, participação ou expressão comunicativa da informação;
- c) compreensão.

Para Luhmann (2010, p. 294): “[...] a comunicação é uma sucessão de efeitos multiplicadores: primeiramente, um a tem, e depois, dois, e logo ela pode ser estendida a

milhões, dependendo da rede comunicacional na qual se pense, como por exemplo, a televisão”.

Em resumo, ao expô-la em seus mecanismos nos sistemas sociais, Fernandes (2012, p. 85) atribui a eles três pontos primordiais a sua compreensão. O primeiro é que os sistemas sociais são estruturas autorreferentes, reproduzindo seus elementos e suas estruturas por meio de seus próprios componentes, dependendo das interações anteriores, como a comunicação. Além disso, as operações atuais desses sistemas influenciam e condicionam as operações futuras, resultando em auto-organização. Ao fazer isso, os sistemas sociais constroem e desenvolvem seu próprio repertório de comportamentos e características.

Outro ponto primordial é que os sistemas sociais são operacionalmente fechados e atuam exclusivamente dentro dos limites de seu ambiente e não interagem diretamente com ele. Por isso, Fernandes (2012) aponta que eles são autônomos ou independentes do ambiente em que estão inseridos e dependem dele para obter dados e informações necessárias para seu funcionamento. Entretanto, o ambiente tem a capacidade de perturbar o sistema que por sua vez, se adapta a essas perturbações usando sua estrutura e elementos operacionais para evoluir e modificar sua própria estrutura por meio do processo de autopoiese.

Nesse contexto, os sistemas sociais são compostos por interações comunicativas únicas, executadas através de códigos binários específicos, que estabelecem a distinção entre sistema e ambiente.

2.1.4 Gestão pública sistêmica

De acordo com Buarque (2008) para lidar com os sistemas complexos e não-lineares, como é o caso da gestão pública sistêmica, é necessário adotar uma perspectiva teórica que seja simultaneamente sistêmica e holística para abordar o desenvolvimento sustentável. Isso se deve ao fato de que eles envolvem múltiplas dimensões e interagem dinamicamente, apresentando um grau de incerteza.

A compreensão das relações entre a natureza, a sociedade e sua organização econômica e a política como uma totalidade complexa composta por elementos constitutivos, subsistemas, que estão integrados e interligados. Pois, eles estabelecem controle e restrições entre si, é por meio de suas interações que o todo é formado (Buarque, 2008).

Sob esse aspecto, reconhece-se que as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável estão intrinsecamente conectadas e influenciam umas às outras. Por exemplo, as

questões ambientais estão relacionadas às questões sociais e econômicas, e todas elas devem ser consideradas de maneira integrada (Buarque, 2008).

Dessa forma, a abordagem sistêmica e holística busca compreender a complexidade e a interdependência das diversas partes que o compõem, reconhecendo que qualquer ação ou mudança em uma dessas partes pode ter repercussões em todo o conjunto. Portanto, é fundamental considerar a interação entre esses elementos e entender que as soluções para os desafios do desenvolvimento sustentável devem ser abordadas de maneira integrada e abrangente.

Dentro da gestão pública sistêmica existem relevantes conceitos a serem considerados, tal qual o desenvolvido por Peter Senge na década de 1990 denominado de “pensamento sistêmico” em sua obra *The Fifth Discipline*, a qual enfatiza a importância de compreender os agrupamentos como um todo interdependente, em vez de analisar partes isoladas.

Dentro do mesmo contexto, a aplicação do pensamento sistêmico envolve reconhecer que a Administração Pública é composta por diversos subsistemas interligados, como os diferentes órgãos, setores e departamentos do governo. Eles estão em constante interação e suas ações têm impactos mútuos (Senge, 1997).

A adoção do pensamento sistêmico no âmbito da gestão pública deve ser considerada para compreender as relações e interdependências entre os subsistemas, identificar as causas e os efeitos das decisões e políticas adotadas e antecipar possíveis consequências indesejadas.

A gestão pública sistêmica, influenciada pelas ideias de Senge (1997), busca promover a integração e a colaboração entre os diferentes subsistemas da Administração Pública, promovendo uma visão holística dos desafios e objetivos. Ela busca superar a fragmentação e a abordagem isolada de problemas, trazendo soluções mais abrangentes e coerentes que considerem o sistema como um todo.

Embora Senge (1997) não seja o criador direto da gestão pública sistêmica, suas ideias sobre pensamento sistêmico têm sido aplicadas e adaptadas nessa abordagem, contribuindo para uma visão mais integrada e abrangente na gestão pública.

Uma das principais contribuições para a temática das organizações é a ênfase na importância das pessoas dentro dessas estruturas. Ainda segundo o autor, as organizações que alcançarão sucesso no futuro são as que conseguem desenvolver o comprometimento e a capacidade de aprendizado em todos os níveis. Para alcançar esse objetivo, ele propõe cinco disciplinas que não se referem a matérias específicas, mas sim a comportamentos essenciais para se criar uma organização que aprende e opera de maneira sistêmica, quais sejam:

a) **Domínio Pessoal:** a prática constante de esclarecer e aprofundar nossa própria visão pessoal, concentrando nossas energias no que é verdadeiramente importante para nós. Isso nos leva a viver de acordo com nossas aspirações mais elevadas, desenvolvendo paciência e enxergando a realidade objetivamente. Além disso, inclui a habilidade de ter conversas enriquecedoras, equilibrando questionamentos e argumentações, permitindo que as pessoas expressem efetivamente seus pensamentos e estejam abertas à influência dos outros;

b) **Modelos Mentais:** são as crenças suposições profundamente arraigadas, generalizações ou até mesmo imagens que moldam nossa forma de ver e agir no mundo. Isso abrange a capacidade de realizar conversas ricas em aprendizado, que combinam questionamentos e argumentações, permitindo que as pessoas expressem de forma eficaz seus próprios pensamentos e estejam abertas à influência dos outros;

c) **Visão Compartilhada:** cinge a habilidade de descobrir as imagens divididas do futuro, estimulando um compromisso genuíno e o envolvimento, em vez de simplesmente aceitação. As organizações bem-sucedidas dependerão cada vez mais da visão compartilhada para definir suas metas, valores e missão;

d) **Aprendizagem em Equipe:** a inteligência de uma equipe supera a inteligência individual de seus membros, possibilitando o desenvolvimento de habilidades excepcionais de ação coordenada. Quando as equipes realmente estão aprendendo, não apenas produzem resultados extraordinários, mas também seus membros crescem mais rapidamente do que o fariam de outra forma;

e) **Pensamento Sistêmico:** a disciplina que integra as outras disciplinas, fundindo-as em um corpo coerente de teoria e prática. É o processo de integrar o conhecimento com o ser. Sem uma abordagem sistêmica, não há motivação para analisar as interrelações entre as disciplinas.

O pensamento sistêmico emerge da integração das outras disciplinas: a construção de uma visão compartilhada estimula o compromisso com o longo prazo. Os modelos mentais enfocam a abertura necessária para revelar as limitações em nossas formas atuais de ver o mundo; a aprendizagem em equipe desenvolve a habilidade dos grupos de buscar uma visão global além das perspectivas individuais; e o domínio pessoal estimula a criatividade e a motivação pessoal para aprender continuamente como nossas ações afetam o mundo.

A gestão sistêmica requer um investimento significativo nas pessoas, envolvendo-as na formulação de políticas abrangentes e nas deliberações organizacionais. Na Administração do século XXI, a divisão do trabalho ocorre quando os funcionários, líderes sociais e gerentes

decidem e executam, uma vez que o poder é difuso e repartido, pois, a tarefa de construir a cidadania planetária é responsabilidade de todos (Senge, 2012).

Em suma, avançar na implementação da gestão pública sistêmica significa desafiar os paradigmas arraigados em um sistema que, por vezes, pouco valoriza a motivação, o respeito próprio, a dignidade, a criatividade e a curiosidade das pessoas.

2.2 *Accountability*, transparência e controle social na gestão pública

A clareza é uma das etapas da *accountability*, assim como a prestação de contas e a responsabilização dos gestores públicos. Quanto ao uso de tecnologias para a promoção da lisura. Sendo assim, Prado, Ribeiro e Diniz (2012) concordam que embora se possa reconhecer o poder das novas tecnologias de informação e comunicação para a concretização do ideal de um governo transparente é preciso, antes de tudo, fortalecer as instituições, o sistema de representação política, aprofundar a democracia participativa, buscar o estabelecimento do consensos e a formulação de políticas públicas mais efetivas, o que demanda, em princípio, a existência de governos responsáveis (*accountable*) e verdadeiramente democráticos.

Por isso, numa análise sistêmica, uma outra perspectiva que permeia a discussão é o conceito de controle. Sob o aspecto das teorias administrativas, a razão de ser do controle é garantir a concretização de expectativas com respeito a acontecimentos futuros. Nwabueza e Mileski (2018) destacam que o exercício do poder frequentemente induz a abusos, pois exige a criação e utilização de mecanismos de controle para seu uso. Na mesma linha de raciocínio, Justen Filho (2016) assevera que os mecanismos de controle da atividade administrativa buscam verificar a regularidade dos atos administrativos e reprimir os desvios ocorridos, onde destaca-se a participação da sociedade nesse processo.

Dessa forma, na perspectiva de uma análise integrada desses elementos, quais sejam *accountability*, nitidez e controle social, esta seção foi dividida em quatro partes, onde apresenta-se consecutivamente a descrição da *accountability*, limpidez e controle social na gestão pública. Por fim, na última seção demonstra a análise sistêmica sobre a perspicuidade o controle social na gestão pública, onde busca-se compreender as relações destes elementos com a *accountability*, com o objetivo de analisá-los como um sistema, em vez de se concentrar em entendê-los de forma isolada.

2.2.1 *Accountability* na gestão pública

O vocábulo *accountability* tem origem no verbo inglês e sua tradução para o português pode significar “responsabilidade” ou “prestação de contas”. Segundo Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), embora no Brasil ainda não se tenha uma tradução literal desse termo, a sua revisão de literatura indicou que no setor público a *accountability* se refere à responsabilidade e prestação de contas dos gestores públicos, onde pode refletir na obrigação dos gestores em explicar e justificar suas ações realizadas e os resultados alcançados. Portanto, a *accountability* pode ser um elemento fundamental em sistemas democráticos. Pois, busca garantir clareza, integridade e confiança nas relações entre os administradores e a sociedade no setor público, o que destaca a importância desse termo nesse estudo em questão (Santana Junior, 2008).

No setor público, a *accountability* está relacionada à obrigação dos gestores públicos de prestarem contas sobre o uso dos recursos públicos, a implementação de políticas e programas, e os resultados alcançados. Portanto, ela envolve a divulgação das informações de forma clara, a participação dos cidadãos no processo decisório e o estabelecimento de mecanismos de controle e responsabilização. Por isso, segundo Pessanha (2007) e Smyth (2012) o conceito de *accountability* não pode ser dissociado da noção de controle.

De acordo com Pessanha (2007), o conceito *accountability* foi influenciado pelo controle, que desempenhou um papel fundamental na sua formulação. Nesse sentido, o controle no constitucionalismo liberal dos séculos XIX e XX, estabeleceu restrições ao poder do gestor e contribuiu à construção do conceito na atualidade. Smyth (2012) destaca que o controle é um instrumento essencial para formalizar o conceito de *accountability*. Já que, sem o controle, ela se limitaria a ter apenas a responsabilidade e a clareza na gestão fiscal, sem levar em consideração a qualidade e a confiabilidade das ações realizadas e informações fornecidas.

De acordo com Campos (1990), até a década de 1980, a Administração Pública brasileira não possuía o conceito de *accountability*. Quase vinte anos depois Pinho e Sacramento (2009) constataram que o significado desta palavra ainda estava em desenvolvimento no Brasil. Diante disso, esta seção tem como propósito analisar o termo *accountability* na gestão pública brasileira, contribuindo para o debate contemporâneo.

Lee (2008), Walker, Damanpour e Devece (2011), Hodges (2012) e Saliterer e Korac (2013) destacam que na Administração Pública a *accountability* deve ser considerada como um conceito multidimensional, abrangendo eficiência, eficácia, quantidade e qualidade de

produção, capacidade de resposta às necessidades de serviço e satisfação dos cidadãos. Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) realizaram uma metanálise sobre o tema com o propósito de organizar as abordagens sobre *accountability* e construir um panorama de seu uso no debate acadêmico. Os autores identificaram que embora não haja consenso sobre o significado deste termo, a revisão de literatura realizada mostrou que está relacionada, principalmente, às ideias de responsabilidade, transparência e prestação de contas.

Pinho e Sacramento (2009) ao analisarem a possibilidade de tradução do termo *accountability* para o português, destacaram que a literatura enfatiza como sua tradução a responsabilidade, a obrigação de prestação de contas, a transparência, as recompensas e/ou punições, bem como a justificativa das ações realizadas ou não. Por sua vez, Campos (1990) ressalta em seu estudo que este termo está relacionado à capacidade da gestão pública de prestar contas de suas ações à sociedade. Além disso, as práticas de *accountability* são consideradas um avanço na gestão pública. Pois, a assimetria de informação entre gestores públicos e a sociedade permite que o controle social busque resultados mais condizentes com a realidade (Campos, 1990).

Nesse sentido, Santana Júnior (2008) afirma que a *accountability* é um fator importante ao grau de governança democrática e uma condição necessária à existência da democracia, visto que, a não presença de controle tenderia ao desaparecimento da democracia. Nesse âmbito, a *accountability* por meio da transparência das contas públicas dos gestores à sociedade pode permitir que o controle social tenha clareza destas ações e possam buscar resultados melhores na gestão dos recursos públicos.

Todavia, a prestação de contas na gestão pública é descrita como um processo heterogêneo, complexo e multifacetado, que abrange várias dimensões (Barberis, 1998; Mulgan, 2000; Sinclair, 1995). Assim, é importante destacar que a prática de *accountability* não se limita apenas à prestação de contas (Sinclair, 1995; Goddard, 2005; Smyth, 2012; Almqvist *et al.*, 2013). Campos (1990, p. 35) ressalta que “a *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou reforma administrativa... ela é determinada pela qualidade das relações entre governo e cidadão”.

Portanto, a noção de *accountability*, como um processo contínuo que envolve lisura, prestação de contas e responsabilização e possui duas conotações básicas: *answerability* e *enforcement*. A primeira refere-se à obrigação/responsabilidade dos gestores públicos de informar sobre suas ações. A conotação de *enforcement* está relacionada à capacidade das agências de controle de impor sanções aos detentores de poder que violam seus deveres

públicos, destacamos a importância da qualidade das informações disponibilizadas para o fortalecimento dos controles presentes na sociedade (Schedler, 1999).

2.2.2 Transparência na gestão pública

As legislações infraconstitucionais de transparência referem-se às normas, Leis e regulamentos específicos que foram estabelecidos para promover a transparência na gestão pública. Essas legislações são elaboradas no âmbito dos Governos Municipais, Estaduais e Federal, complementando os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição. Conforme Abdala e Souza (2016), a demanda é um processo em andamento que teve início com a Constituição de 1988. Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), as mudanças na gestão pública, especialmente após a assembleia constituinte, tiveram como propósito ampliar a participação de diversos atores sociais nas decisões políticas e na formulação de políticas públicas. Além disso, ela também assegura que a sociedade participe da gestão através de órgãos consultivos e avaliativos, como conselhos e comissões.

O acesso à informação é um direito garantido pela CF/88 (Brasil, 1988) e é regulamentado por Leis, tais como a LRF (Brasil, 2000), a Lei da Transparência LC nº 131/2009 (Brasil, 2009) e a LAI (Brasil, 2011), sendo que conjuntamente essas leis representam o Marco Legal da Transparência Pública brasileira. Uma vez que elas estabelecem diretrizes, prazos e obrigações claras para a divulgação de informações e contribuem para a prestação de contas dos gestores públicos. Portanto, ao promover a transparência e o acesso à informação, essas legislações fortalecem a confiança da sociedade nas instituições e incentivam a participação cidadã na gestão pública.

A LRF estabelece as diretrizes financeiras com o intuito de promover a responsabilidade na gestão fiscal, através da exigência legal da divulgação pública, por meio de canais eletrônicos, planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, entre outros documentos. Além disso, a LRF obriga a União, os Estados e os Municípios a garantir a transparência por meio do estímulo à participação popular em todo o processo de planejamento orçamentário e a adotar um sistema integrado de Administração financeira (Brasil, 2000). Por essa razão, a LRF é considerada mais um avanço na direção da regulamentação da transparência na Administração Pública. Uma vez que, ela prevê a publicação regular de relatórios de gestão fiscal, que devem conter informações sobre a situação fiscal da entidade federativa, e estabelece limites para os gastos com pessoal e dívida pública.

A LRF desempenha um papel crucial na transparência fiscal e na gestão responsável dos recursos públicos. Segundo Bentes *et al.* (2019, p. 222), a LRF “[...] traz regras e instrumentos que visam garantir o equilíbrio fiscal, a lisura e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos”. Ela estabelece normas claras para a publicação de informações financeiras e orçamentárias, assegurando a prestação de contas e o controle da gestão pública.

A Lei Complementar (LC nº 131/2009), também conhecida como Lei da Transparência, determina que os entes federativos devem disponibilizar em tempo real as informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público, sendo este elemento uma inovação no âmbito legal da lisura no setor governamental. Entretanto, além de contribuir à promoção da sinceridade na gestão dos recursos oficiais, também desempenha um papel significativo no controle social. Segundo Silva, Sousa e Nascimento (2020), a LC 131/2009 corrobora para a transparência e o controle social da Administração pública, pois ao ofertar as informações orçamentárias e financeiras em tempo real permite que os cidadãos acompanhem de forma mais efetiva as ações do governo e fiscalizem a aplicação dos recursos públicos.

Enquanto, a LAI garante o direito de acesso à informação pública e estabelece diretrizes para a sua divulgação, fortalecendo a lisura e permitindo que os cidadãos exerçam seu direito de acesso. Pois, ela prevê que todo o elemento produzido ou sob custódia referente as atividades do Estado, por meio de seus órgãos e entidades públicas, é pública, salvo exceções previstas em lei. De acordo com Araújo (2019), a LAI é um marco importante no Brasil na medida que possibilita maior aproximação entre o Estado e os usuários, ao publicitar as informações realizadas pelos órgãos públicos. Essa legislação obriga, além do cumprimento da transparência ativa, já exigida pela LRF, o cumprimento da transparência passiva (Zucolloto; Teixeira; Riccio, 2015).

A ativa é uma abordagem que tem sido cada vez mais adotada por organizações públicas e privadas em todo o mundo. Segundo um estudo de Worthy, Benniste e Stafford (2017) ela envolve o processo de divulgação proativa de informações ao público e a elaboração de mecanismos para a participação pública em processos de tomada de decisão. Essa abordagem pode levar a maior confiança do público nas instituições e em suas decisões, além de promover a prestação de contas e a responsabilidade.

A literatura científica também destaca a importância dela para a promoção da publicidade e da governança aberta. Como observado por Linders, Meijer e De Lange (2019), que configuram a transparência ativa como uma ferramenta para garantir que as informações relevantes estejam disponíveis para o público, facilitando a participação dos cidadãos na

governança e tornando a administração mais responsável e sincera. De acordo com os autores, a transparência pode ajudar a reduzir a assimetria de informações entre a Administração Pública e o público em geral, o que pode levar a uma maior confiança nas instituições e em seus processos de tomada de decisão.

A transparência passiva é um conceito fundamental para a efetividade da democracia e do Estado de Direito. Ela se refere à obrigação dos órgãos públicos de atender às solicitações de informações por parte dos cidadãos, respeitando os prazos dispostos em Lei. Schedler (2002) demonstra como a disponibilidade de informações sobre o governo, seus processos e suas políticas, para todos os interessados que solicitarem essas informações.

A transparência na gestão pública é um conceito multifacetado e que pode ser classificado de diferentes maneiras. Segundo a pesquisa de Melo e Cruz (2019), a classificação da transparência pode variar de acordo com os critérios adotados e as metodologias utilizadas.

Alguns estudos, como o de Braga, Pacheco e Alves (2020), enfocam que está baseada em *rankings*, pois classificam os municípios ou organizações de acordo com o nível de transparência apresentado. Já outros estudos, como o de Alves e Carvalho (2018), consideram aspectos como a acessibilidade das informações, a disponibilidade de documentos e a facilidade de navegação nos portais de transparência. Essa diversidade de classificações ressalta a importância de uma abordagem abrangente e inclusiva ao analisar a transparência pública, considerando os múltiplos critérios e as perspectivas. Dessa forma, é necessário conceituá-los para uma compreensão completa da transparência na gestão pública e para identificar áreas de melhoria.

Segundo Aragón, Bertelli e Wagenaar (2018), a transparência passiva permite que os cidadãos tenham acesso a informações importantes para a tomada de decisões e assim possam executar ações de controle da ação governamental, contribuindo para aumentar a legitimidade e a confiança na democracia. Além disso, a passiva pode ampliar a efetividade das políticas públicas e reduzir a corrupção, já que a divulgação de informações impede a realização de práticas ilícitas.

No entanto, ainda é um desafio em muitos países, especialmente em relação à divulgação de informações sobre despesas públicas e contratos governamentais. De acordo com a pesquisa realizada por Lago, Tironi e Gurza Lavalle (2019), embora muitos países tenham Leis que preveem a divulgação de informações por parte do governo, ainda é possível perceber muitos obstáculos para a implementação efetiva dela. Entre os obstáculos, estão a falta de recursos para a implementação das políticas de transparência, a resistência por parte

de alguns governantes em divulgar informações e a falta de capacitação técnica por parte dos servidores públicos para lidar com a gestão da informação.

Este breve panorama indica a existência de uma gradual transformação dos marcos legais da transparência no sentido de ampliar a divulgação de dados para a sociedade civil. Justifica-se esta mudança por meio de um suposto empoderamento do cidadão, mais aparelhado para controlar a atividade pública. Notou-se ainda a importância da transparência na gestão pública tem sido destacada por diversos estudos. Segundo estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2020), a transparência pode aumentar a eficiência na gestão pública e reduzir os níveis de corrupção. Outro estudo, realizado pela Organização Transparência Internacional, mostra que a falta de lisura na gestão pública pode prejudicar a qualidade dos serviços públicos e aumentar a desigualdade social.

Essas legislações infraconstitucionais são fundamentais para estabelecer as obrigações e responsabilidades dos órgãos oficiais em relação à transparência, promovendo a prestação de contas e o acesso às informações por parte dos cidadãos. Elas têm o objetivo de garantir a limpidez na gestão pública, fortalecer o controle social e contribuir para a promoção da democracia e da participação cidadã. Apesar da existência do Marco Legal da Transparência Pública, ainda há desafios a serem enfrentados para garantir sua efetiva implementação. Um estudo realizado pelo TCU (2021) identificou deficiências na qualidade e atualização das informações disponibilizadas pelos entes federativos. O que implica em possibilidades que precisam ser alcançadas na garantia da transparência pública e do controle social.

Uma vez explanadas as formas de se perceber a transparência pública, a seção a seguir tratará sobre *accountability*, destacando sua caracterização e seu papel essencial para a construção de instituições públicas transparentes.

2.2.3 Controle social na gestão pública

Os órgãos de controle da gestão pública desempenham um papel fundamental na promoção da transparência, da eficiência e da *accountability* no setor público. Eles têm como principal objetivo monitorar a aplicação dos recursos públicos e garantir que a gestão pública estejam em conformidade com as Leis e as normas estabelecidas. Na Administração Pública existe três tipos de controle: o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas dos Municípios (TCU, TCE e TCM), o Controle interno – controladorias (CGU e CGM) e o Controle Social

Segundo Coutinho e Santos (2018, p.211), o controle externo se refere a “[...] toda atuação desempenhada pela sociedade civil ou por órgãos estatais estranhos ao órgão controlado e orientado a apurar a regularidade e compatibilidade dos atos fiscalizados com relação ao ordenamento jurídico”. Diante disso, ele pode ser entendido como um mecanismo de verificação e regulação que visa garantir a transparência, a prestação de contas e o cumprimento de normas e regulamentos estabelecidos.

Com efeito, seu objetivo principal é assegurar que as atividades e o desempenho da organização estejam em conformidade com as Leis, regulamentos, padrões éticos e princípios estabelecidos. O controle externo pode abranger várias áreas, como financeira, contábil, operacional, ética, ambiental, entre outras. Ele envolve a análise e a avaliação dos processos, dos procedimentos, das políticas e das práticas da organização, além de verificar se os resultados estão sendo alcançados de acordo com as metas e objetivos estabelecidos.

Os Tribunais de Contas são órgãos do Poder Legislativo responsáveis pela fiscalização da gestão pública. No Brasil existem três tipos de tribunais de contas: o TCU, responsável pela fiscalização dos órgãos públicos federais, os TCEs, responsáveis pela fiscalização dos órgãos públicos estaduais, e os TCMs, responsáveis pela fiscalização dos órgãos públicos municipais. A importância dos Tribunais de Contas na Administração Pública é destacada por diversos autores.

No âmbito federal, o principal órgão de controle é o TCU, que tem como função fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais e avaliar a legalidade, a legitimidade e a eficiência dos atos dos gestores públicos. Além disso, o TCU também é responsável por auditar as contas públicas e por realizar estudos e pesquisas sobre temas relacionados à gestão pública. Segundo Souza e Franco (2016), a atuação do TCU tem sido fundamental na promoção da transparência e no combate à corrupção no Brasil.

Nos estados e municípios a função de controle é exercida pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Esses órgãos têm como missão fiscalizar a aplicação dos recursos públicos estaduais e municipais e avaliar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos dos gestores públicos. De acordo com Menezes e Vasconcelos (2019), eles têm se mostrado cada vez mais relevantes no combate à corrupção e na promoção da eficiência na gestão pública.

Os TCEs e TCMs têm um papel fundamental na fiscalização da gestão pública estadual e municipal, respectivamente. Segundo Menezes e Vasconcelos (2019), a atuação dos TCEs tem contribuído para o fortalecimento da *accountability* no setor público estadual. Os TCEs são responsáveis por fiscalizar os órgãos públicos estaduais, identificando

irregularidades e propondo medidas corretivas para garantir a eficiência e a legalidade na gestão pública.

Além disso, os TCMs são responsáveis por fiscalizar os órgãos públicos municipais, garantindo a eficiência e a legalidade na gestão dos recursos públicos municipais. Segundo Lima, Santos e Sousa (2017), a atuação dos TCMs tem sido fundamental para a melhoria da gestão pública municipal no Brasil. Para Santos, R. e Silva (2018), a atuação dos Tribunais de Contas tem contribuído para o aumento da transparência na gestão pública e para o fortalecimento da *accountability* no setor público. Além disso, é importante destacar que os tribunais de contas têm um papel fundamental no combate à corrupção.

Por outro lado, o controle interno no setor público refere-se ao conjunto de medidas, políticas, procedimentos e práticas adotadas por uma organização governamental para promover a eficiência, a eficácia, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos e na execução das atividades públicas. Logo, o objetivo do controle interno é garantir que os recursos sejam utilizados de forma adequada, e os processos sejam executados de acordo com as leis, regulamentos e políticas estabelecidas, e que os objetivos e metas da organização sejam alcançados de maneira efetiva. Ele desempenha um papel fundamental na prevenção e detecção de irregularidades, fraudes, desperdícios e abusos no uso dos recursos públicos.

Portanto, o controle interno é orientado para realizar a autoavaliação da administração (com suas limitações usuais); abrange preocupações de ordem gerencial (eficiência e contributividade), programática (eficácia e convergência) e administrativo-legal (conformidade). A adoção de controles internos e a sua organização estão relacionadas com a gestão das instituições governamentais, fazendo parte desta como instrumentos para a viabilização da sua missão institucional (Cavalheiro; Flores, 2007, p. 17).

Portanto, para os autores, o controle interno é responsável pela garantia da honestidade, da eficiência na medida que pode prevenir e detectar problemas nas rotinas processuais perante a Fazenda Pública. Nesse sentido, algumas das principais características e componentes do controle interno no setor público incluem:

- a) **Ambiente de controle:** definição dos valores éticos, a criação de uma cultura de prestação de contas, a segregação de funções e a designação de responsabilidades;
- b) **Avaliação de riscos:** identificação e análise dos riscos associados às atividades e processos da organização, visando efetivar as medidas de controle devidas para mitigar esses riscos;

c) **Controle de atividades:** implementação de políticas, procedimentos, diretrizes e práticas para orientar a execução das atividades, garantindo o cumprimento das normas estabelecidas;

d) **Informação e comunicação:** estabelecimento de sistemas de informação adequados para coletar, processar e fornecer informações relevantes para a gestão e tomada de decisões. Além disso, promove a comunicação clara e eficiente entre os diferentes níveis hierárquicos da organização;

e) **Monitoramento:** realização de avaliações regulares e sistemáticas das atividades e dos controles internos, por meio de auditorias internas, revisões de desempenho, relatórios de conformidade, entre outros mecanismos. Isso permite identificar falhas e oportunidades de melhoria, bem como garantir a efetividade contínua dos controles.

Os controles internos desempenham um papel fundamental de auxílio aos gestores no cumprimento de sua missão de disponibilizar serviços públicos à comunidade (Cavalheiro; Flores, 2007), pois eles fornecem uma base sólida de conhecimento sobre o que está acontecendo dentro do Município, utilizando técnicas modernas de administração, como planejamento e gestão, em vez de depender apenas de conhecimento empírico ou experiência individual. Entretanto, segundo os autores é importante destacar que os controles internos têm uma natureza preventiva antes de serem mecanismos de fiscalização, permitindo a correção de desvios ou ajustes na administração e possibilitando que o gestor exerça efetivamente a função de “gestor dos negócios públicos” (Cavalheiro; Flores, 2007, p. 27).

Dessa forma, os controles internos servem como ferramentas essenciais para auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões informadas e no monitoramento constante das atividades administrativas. Eles contribuem para uma gestão mais eficiente, transparente e em conformidade com as normas e diretrizes estabelecidas. Por isso, a gestão pública visa promover a governança adequada, a prestação de contas, a transparência e a gestão eficiente dos recursos públicos. Esse controle desempenha um papel crucial na garantia de uma administração pública responsável e na proteção dos interesses dos cidadãos.

Além dos tribunais de contas, também há outros órgãos de controle que atuam em nível estadual e municipal, como as Controladorias Internas e os Ministérios Públicos. Eles têm como função monitorar a aplicação dos recursos públicos, avaliar a legalidade dos atos dos gestores públicos e promover a transparência e a *accountability* na gestão pública. Segundo Santos, M. S. e Silva (2018), a atuação desses órgãos é fundamental para garantir a efetividade das políticas públicas e a correta aplicação dos recursos públicos.

Portanto, os órgãos de controle da gestão pública federal, estadual e municipal desempenham um papel fundamental na promoção da transparência, da eficiência e da *accountability* na gestão pública. Eles são responsáveis por monitorar a aplicação dos recursos públicos, avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos dos gestores públicos e promover a transparência na gestão pública. A atuação desses órgãos tem sido fundamental para garantir a efetividade das políticas públicas e para combater a corrupção no país.

Por fim, o “controle externo popular” refere-se a um mecanismo de fiscalização e controle exercido pela sociedade civil sobre as ações e políticas dos governos e instituições públicas (Lima, 2008). É uma forma de participação cidadã na gestão pública, em que os usuários e organizações da sociedade têm um papel ativo na monitorização e na cobrança de transparência, responsabilidade e eficiência por parte dos órgãos governamentais.

Logo, o controle externo popular envolve a participação e o engajamento dos cidadãos em atividades, como:

- a) **Monitoramento e denúncia:** os cidadãos acompanham e fiscalizam as ações do governo, identificando e denunciando irregularidades, abusos, corrupção ou qualquer outra prática indevida. Eles podem fazer uso de canais de comunicação, como ouvidorias, plataformas digitais ou denúncias diretas;
- b) **Participação em audiências públicas:** os cidadãos têm a oportunidade de participar de audiências públicas, onde podem expressar suas opiniões, fazer questionamentos e contribuir para a tomada de decisões sobre políticas públicas, orçamento e outros assuntos relevantes;
- c) **Acompanhamento de processos e projetos:** os cidadãos podem participar de perto o desenvolvimento e a implementação de projetos governamentais, como obras públicas, programas sociais, políticas de saúde, educação, entre outros. Eles podem solicitar informações, cobrar transparência e avaliar os resultados alcançados;
- d) **Organização da sociedade civil:** grupos e organizações da sociedade civil podem se mobilizar para promover ações de controle externo popular de forma mais organizada e estruturada. Podem realizar pesquisas, auditorias sociais, campanhas de conscientização, entre outras iniciativas.

O controle social é um relevante mecanismo de fortalecimento da democracia e da cidadania. Pois, possibilita que os cidadãos exerçam sua influência e monitorem as ações do governo, ele contribui para a transparência, a efetividade e a responsabilidade na gestão pública. Além disso, ajuda a identificar e corrigir eventuais desvios e promover a participação ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O controle social refere-se à participação direta da sociedade na fiscalização e no monitoramento das atividades dos governantes e das instituições públicas. Ele tem se mostrado fundamental para fortalecer a democracia e promover a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade no exercício do poder. Diversos estudos científicos destacam a importância do controle externo popular como um mecanismo eficaz para combater a corrupção e garantir a eficiência na gestão pública.

Alves e Carvalho (2018) ressaltam que a participação da sociedade no controle externo contribui para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, ao aumentar a cobrança por resultados efetivos e pelo cumprimento das políticas públicas. Essa interação entre a sociedade civil e o Estado também é abordada por Souza e Santos (2019) afirmando que o controle externo popular é um meio de fortalecer a cidadania, promovendo a participação ativa dos cidadãos na gestão pública.

Ademais, Pereira e Rocha (2020) destacam que o controle social pode ser um importante instrumento para a prevenção e combate à corrupção, uma vez que a participação da população na fiscalização das contas públicas aumenta a transparência e a probidade na administração dos recursos. Essa afirmação é corroborada por Costa e Almeida (2017) apontam que a participação popular no controle externo é capaz de detectar desvios de recursos e irregularidades, auxiliando na identificação de casos de corrupção.

Outro aspecto relevante do controle social é sua capacidade de promover a inclusão social. Segundo Oliveira *et al.* (2016), a participação popular no controle externo amplia o acesso da população aos processos decisórios, permitindo que grupos historicamente excluídos tenham voz e influência nas políticas públicas. Isso contribui para reduzir as desigualdades sociais e promover a justiça social.

No entanto, é importante destacar que a efetividade do controle externo popular depende de uma série de fatores, tais como a disponibilidade de informações claras e acessíveis sobre a gestão pública, a capacitação dos cidadãos para a realização da fiscalização e a existência de canais eficazes de participação. Como argumentam Santos e Silva (2018): é fundamental que haja mecanismos institucionais para facilitar a interação entre a sociedade e os órgãos de controle, garantindo o diálogo e a colaboração entre esses atores.

Carvalho e Brasileiro (2022) destacam outro aspecto importante do controle social é a promoção da transparência e da *accountability*. A participação da sociedade na fiscalização das atividades do governo aumenta a exigência de informações claras e acessíveis sobre a gestão pública. Os governantes são compelidos a prestar contas de suas ações e a fornecer

dados relevantes para a população, o que fortalece a transparência e a confiança nas instituições.

O controle social desempenha um papel crucial na consolidação da democracia e no fortalecimento das instituições públicas. A participação direta da sociedade na fiscalização e no monitoramento das atividades governamentais contribui para o combate à corrupção, a promoção da transparência e a melhoria dos serviços públicos. No entanto, para que o controle social seja efetivo é necessário o estabelecimento de mecanismos institucionais que facilitem a participação e a colaboração entre os cidadãos e os órgãos de controle.

2.2.3.1 Principais ferramentas de controle social na gestão pública

No Brasil, algumas das principais formas de controle social são representadas por diferentes ferramentas, tais como os Conselhos de Política Pública, os Observatórios Sociais, o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas e as Ouvidorias (Oliveira, 2001; Ribeiro, 2018; Cunha, 2011; Figueiredo; Santos, 2013).

Os conselhos de política pública, dentre os quais pode-se citar os Conselhos Consultivos e os Deliberativos, se distinguem pela sua natureza e responsabilidades (Cunha, 2011). Segundo Cunha (2011), os Consultivos são compostos por pessoas reconhecidas por sua experiência e conhecimento em determinada área de política. Por isso, são considerados como órgãos de assessoria, oferecendo suporte e recomendações aos tomadores de decisão governamentais. Por outro lado, os conselhos deliberativos têm a autoridade de tomar decisões vinculantes sobre prioridades, estratégias, beneficiários e financiamento, bem como, exercerem o controle público sobre as ações do Estado derivadas dessas deliberações (Cunha, 2011).

Os Observatórios são organizações independentes, assim como as não governamentais (ONGs) que têm a função de acompanhar os gastos e auditar as contas públicas. Eles surgem a partir de iniciativas autônomas da sociedade e não possuem vínculos com nenhum poder ou centro de influência normativa. Essas instituições desempenham um papel importante no controle social, pois atuam de forma independente e buscam atender aos interesses da sociedade civil sem a interferência das autoridades governamentais (Ribeiro, 2018).

Por isso, as instituições podem desempenhar um papel relevante no controle social, pois atuam de forma autônoma e buscam atender aos interesses da sociedade civil sem a interferência das autoridades governamentais. A exclusiva participação de representantes da sociedade civil nos observatórios sociais confere a eles um entendimento mais abrangente das

reais necessidades da população, suas ambições e visões. Essa particularidade o destaca em relação a outros mecanismos de controle social, assegurando uma abordagem mais focada nos interesses da sociedade e no benefício coletivo (Figueiredo; Santos, 2013).

O Orçamento Participativo (OP) é uma ferramenta de envolvimento social que possibilita ao poder público e os cidadãos colaborarem na formulação da proposta orçamentária. Dessa forma, a responsabilidade pela atribuição do poder executivo é compartilhada com a sociedade, o que promove o debate e enriquece as decisões com base nas necessidades da comunidade atendida. Isso valoriza a participação dos cidadãos e enriquece as escolhas com o respaldo da sociedade beneficiada (Figueiredo; Santos, 2013).

Para Figueiredo e Santos (2013) o OP tem abordagem inovadora para planejar os gastos públicos. Pois, ele envolve a participação de pessoas de diversas classes sociais na elaboração do orçamento, permitindo que a alocação dos recursos públicos seja direcionada para projetos e atividades de interesse coletivo. Assim como as audiências públicas, o Orçamento Participativo possibilita que os cidadãos sejam ouvidos antes da tomada de decisão administrativa, permitindo a discussão do planejamento das receitas e despesas.

Tanto a audiência pública quanto o observatório social são mecanismos de controle social nos quais a sociedade engaja com a gestão pública para tomar decisões sobre questões específicas (Figueiredo; Santos, 2013). Conforme destacado por Carvalho Filho (2005), a audiência pública é uma forma de participação popular na qual determinado assunto relevante, objeto de um processo administrativo, é submetido a debates públicos e presenciais por indivíduos ou representantes de organizações da sociedade civil.

Segundo César (2011), a audiência pública é uma ferramenta disponibilizada aos órgãos públicos para estabelecer um diálogo com os atores sociais dentro de sua área de atuação, com o objetivo de encontrar alternativas para solucionar problemas que possuam relevância para o interesse público. Ela é utilizada como um meio para coletar informações adicionais ou evidências (como depoimentos, opiniões de especialistas e documentos) sobre fatos específicos. Durante esse evento também é possível apresentar propostas e críticas.

A audiência pública é um meio democrático de expressão de opiniões, proporcionando a indivíduos ou representantes de associações, fundações, conselhos de classe e sindicatos a oportunidade de manifestar suas aprovações ou objeções em relação ao assunto em discussão (Figueiredo; Santos, 2013). Segundo os autores, após as discussões conduzidas pelos participantes da audiência pública são registradas as posições favoráveis e contrárias em relação ao assunto em questão. O debate possibilita a obtenção de uma conclusão ao ouvir

diversas opiniões. O conjunto de opiniões favoráveis e contrárias contribuem para a formação da posição da sociedade em relação ao assunto abordado.

A Ouvidoria desempenha um papel crucial ao facilitar a comunicação entre os usuários de serviços e a gestão pública. As demandas apresentadas pelos usuários são encaminhadas as respectivas secretarias responsáveis e a percepção dos usuários em relação aos serviços prestados possibilita a avaliação do desempenho da gestão pública. Com base nas reclamações recebidas, os gestores podem promover melhorias nos serviços e produtos oferecidos. Figueiredo e Santos (2013) destacam que a Ouvidoria, como uma das principais ferramentas de controle social, tem como finalidade garantir a devida transparência na gestão pública, promovendo a participação dos cidadãos na melhoria dos serviços públicos oferecidos e na avaliação das políticas públicas.

Portanto, a Ouvidoria Pública no Brasil possui o potencial de ser uma excelente ferramenta para aprimorar, modernizar e humanizar a relação entre os gestores públicos e a sociedade. Sendo assim, ela proporciona a ampliação da gestão pública, necessário para que os cidadãos exerçam plenamente seu direito de avaliar e monitorar a gestão pública, um requisito fundamental para fortalecer e consolidar nossa democracia (Silva; Oliveira, 2020).

Através desses mecanismos de participação social, a sociedade tem a oportunidade de interagir com o poder público (Figueiredo; Santos, 2013). No entanto, é necessário estreitar a relação entre os instrumentos de participação social e as associações de moradores, sindicatos e instituições de ensino. Além disso, é importante ampliar o contato com a população em geral para promover a divulgação do trabalho realizado e oferecer orientação sobre a educação fiscal. Isso contribui para fortalecer o papel do controle social na implementação das políticas públicas, aumentando a divulgação de objetivos, estruturas e ações realizadas.

2.2.4 *Accountabilty*

A visão sistêmica refere-se à capacidade de compreender e de analisar um sistema como um todo, em vez de se concentrar apenas em partes isoladas (Costa *et al.*, 219). Esta visão envolve a compreensão das interconexões, interdependências e relações entre os elementos que compõem um sistema. Neste contexto, pode ser qualquer entidade ou organização complexa, como uma empresa, um ecossistema, um corpo humano ou até mesmo uma sociedade. Ao adotar uma visão sistêmica, é possível entender as interrelações entre os diferentes elementos, identificar padrões e compreender as consequências de ações e decisões

em todo o sistema (Costa *et al.*, 2019). Isso permite uma abordagem mais holística e integrada, em oposição a uma conduta fragmentada que considera apenas partes isoladas.

A visão sistêmica é amplamente aplicada em diversas áreas, dentro da *accountability* e pode ser vista como um conjunto de mecanismos que permitem à sociedade civil controlar as ações do Estado e de outras instituições, podendo identificar soluções mais eficazes, propiciar a inovação, antecipar problemas e promover uma compreensão mais abrangente e profunda dos sistemas complexos em que a sociedade está inserida.

Accountability é um conceito central na democracia sendo definida como a capacidade de indivíduos e as instituições se responsabilizarem pelos seus atos e responderem às demandas da sociedade. Segundo O'Donnell (1998), uma das formas mais importantes de *accountability* é a prestação de contas, que envolve a transparência na divulgação de informações e o monitoramento por parte da sociedade civil e de outras instituições. Sendo assim, para Peters (1998) a prestação de contas é fundamental para garantir que os gestores públicos sejam responsáveis e atendam aos interesses da sociedade.

Outra forma de *accountability* é a responsabilização no que se refere à imposição de sanções e punições em caso de violação de leis ou normas. Como afirma Teorell (2010), a responsabilização é importante para garantir que os governantes sejam responsáveis pelas suas ações e que a justiça seja feita em caso de abuso de poder.

Além disso, a *accountability* também pode ser promovida por meio da participação cidadã, que envolve a mobilização e o engajamento da sociedade na tomada de decisões e na definição de políticas públicas. Bovens (2005) destaca que a participação cidadã é relevante para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades e demandas da sociedade.

A *accountability* é um dos fundamentos essenciais da democracia e da qualidade da Administração Pública, desde que sejam observados três princípios fundamentais: a) obrigação dos governos de prestar contas; b) transparência na gestão; c) participação social através do envolvimento dos cidadãos. Em outras palavras, trata-se de um processo de duas vias: uma delas implica que o governo conduza uma gestão transparente e a outra conta com a participação e interação da sociedade nos processos decisórios da gestão pública. Isso significa que a participação dos cidadãos na gestão é “uma dimensão da *accountability* tão importante quanto à prestação de contas e a transparência” (Raupp; Pinho, 2011, p. 122). Portanto, para que os governos sejam responsáveis (*accountable*) e democráticos é necessário a criação de canais eficazes de participação, com o propósito de assegurar a participação ativa da sociedade e promover a visibilidade das atividades governamentais.

Por isso, a *accountability* depende da existência de instituições e mecanismos que permitam a sociedade civil monitorar e responsabilizar as instituições públicas. Como afirmado por Schedler (1999), é uma relação social que depende da existência de “controles horizontais” (como a imprensa e organizações da sociedade civil) e “controles verticais” (como a justiça e o sistema político).

Os controles horizontais e verticais são duas formas distintas de *accountability*. Enquanto os horizontais são exercidos por mecanismos externos ao poder político, como a imprensa e as organizações da sociedade civil, os verticais são feitos por meios internos ao poder político, como a justiça e o sistema político.

Conforme Schedler (1999), os controles horizontais são fundamentais para garantir a *accountability* na esfera pública, uma vez que atuam como uma espécie de vigilância da sociedade civil sobre as instituições públicas. Eles têm como objetivo expor as irregularidades, denunciar abusos de poder e incentivar a transparência por parte dos governantes. Por outro lado, os controles verticais são importantes para garantir que as instituições públicas sejam responsáveis perante a lei e a justiça. Como afirmado por Teorell (2010), são fundamentais para garantir que os governantes sejam responsabilizados pelas suas ações e que a justiça seja feita em caso de abuso de poder.

Desse modo, os horizontais e verticais são complementares e fundamentais para a promoção da *accountability* nas democracias. Enquanto os primeiros atuam como uma vigilância da sociedade civil sobre as instituições públicas, os segundos garantem que as instituições públicas sejam responsáveis perante a lei e a justiça. Ambos são importantes para garantir a transparência e a responsabilidade no uso dos recursos públicos e para fortalecer a democracia como um todo.

Cabe destacar que a *accountability* não se limita ao âmbito estatal, podendo se estender a outras instituições e organizações, como as empresas e organizações não governamentais. Corroborado por Schmitter (2000a), é um princípio fundamental para a governança em todas as esferas, sendo essencial para garantir a transparência e a responsabilidade nas relações entre os diversos atores sociais.

Em suma, é um conceito central para a promoção da transparência e da responsabilidade nas democracias, envolvendo a prestação de contas, a responsabilização, a participação cidadã e a existência de instituições e mecanismos que permitam o monitoramento e controle das ações públicas e privadas.

A falta ou insuficiência na prestação de contas dos gestores públicos pode comprometer a transparência, a eficiência e a eficácia da gestão pública (Verkuil, 2016).

Logo, a *accountability* é fundamental para assegurar que os recursos sejam utilizados de forma apropriada, atendendo às necessidades da população e promovendo o desenvolvimento sustentável. Além disso, a prestação de contas adequada fortalece a confiança da sociedade nas instituições e contribui para a legitimação do sistema político.

Portanto, é essencial conhecer a dimensão conceitual para identificar possíveis falhas na prestação de contas dos gestores públicos municipais do Pará. Isso permite a adoção de medidas corretivas e o fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social, visando uma gestão pública mais responsável e eficiente.

O controle social é uma importante ferramenta para a promoção da *accountability*. Pois, permite que a sociedade civil monitore e influencie as ações dos governantes e das instituições públicas. De acordo com Cardoso (2018), o controle social pode ser definido como a interação social com a gestão pública, por meio da fiscalização e da avaliação das políticas públicas.

Uma das principais formas de controle social é a participação cidadã (Santos, 2018), que envolve a mobilização e engajamento da sociedade na tomada de decisões e na definição de políticas públicas. Como destacado por Bovens (2009), ela é importante para garantir que atendam às necessidades e às demandas da sociedade.

Outra forma de controle social é a transparência (Avritzer, 2018), que envolve a divulgação de informações e dados públicos para que a sociedade possa avaliar e monitorar as ações do governo e das instituições públicas. Como afirmado por Peters (1998), a prestação de contas é fundamental para garantir que os gestores públicos sejam responsáveis e atendam aos interesses da sociedade.

No entanto, para que o controle social seja efetivo, é basilar que a sociedade civil tenha acesso a informações precisas e atualizadas sobre as políticas públicas e as instituições governamentais. Raadschelders (2011) afirma que a transparência é uma das condições necessárias para o funcionamento do controle social, pois permite que a sociedade possa monitorar e avaliar as ações do governo e das instituições públicas.

A necessidade de controle social é importante nos municípios onde as políticas públicas têm um impacto direto na vida dos cidadãos. Para Dourado (2017), permite que a sociedade civil participe ativamente da gestão pública, monitorando e avaliando as ações do governo e das instituições públicas.

Destaca-se a sua relevância para garantir a efetividade e a transparência na gestão municipal. Como sublinhado por Viegas, Gomes, Silva (2021), a participação cidadã e a transparência são fundamentais para a promoção da *accountability* nos municípios. Pois,

permite que a população tenha voz ativa na gestão pública e possa cobrar os gestores por ações e políticas ineficientes, enquanto a transparência autoriza que a sociedade acompanhe e avalie as ações do governo e das instituições públicas.

Os autores convergem em centralizar o controle social como uma importante ferramenta para garantir a transparência e a *accountability* nas democracias, envolvendo a participação cidadã, a transparência, a imprensa e as organizações da sociedade civil, e a existência de instituições e mecanismos que permitam o monitoramento e controle das ações e promoções de políticas públicas.

2.3 Governo aberto e eletrônico e a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparências

Na atualidade, a clareza das informações é de suma importância para fomentar o envolvimento da sociedade (Milani, 2008). Por outro lado, a evolução das tecnologias da informação e comunicação, por meio da popularização da *internet*, trouxe um grande desafio à Administração Pública, especialmente, no que tange a abordagem dos governos abertos e eletrônicos à sociedade (Klering; Porsse, 2014). Segundo Silva (2005), os avanços tecnológicos têm desempenhado um papel significativo ao impulsionar mudanças na legislação, exigindo que os governos gerem, organizem e disponibilizem as informações de forma rápida e direta. Essa evolução resultou na criação de portais de transparência, aplicativos móveis e sistemas *online* para fornecer serviços públicos. Essas transformações representam um cenário desafiador para a gestão pública, conforme apontado por Silva (2005).

Nesse cenário, onde a sociedade é afetada pela era digital, o governo deve fornecer instrumentos que tornem as informações públicas mais transparentes e acessíveis à sociedade, por isso, o governo eletrônico (ou *e-government*) constitui um dos principais meios do governo aberto para a promoção da transparência pública (Abdala; Torres, 2016). De acordo com Padro, Ribeiro e Diniz (2012) e Resende e Nassif (2015), a implementação do governo eletrônico visa promover a transparência nas ações governamentais, tornando as informações públicas e facilitando a prestação de contas. Essa iniciativa está alinhada ao compromisso democrático de garantir a *accountability*, ou seja, a responsabilização e transparência das decisões e atividades governamentais.

De acordo com Nazário, Silva e Rover (2012), o Governo Aberto (*Open Government*) é uma forma de comunicação e permanente entre a gestão pública e a sociedade, buscando

aumentar a transparência, a participação e a colaboração entre governos e sociedade civil. Portanto, uma das principais características do Governo Aberto é a lisura que envolve a divulgação de informações e dados públicos para que a sociedade possa avaliar e monitorar as ações do governo, o que o torna uma ferramenta fundamental para a promoção da confiança entre governos e sociedade civil (Alencar; Mancini, 2016).

Outra característica do Governo Aberto é a participação cidadã, que envolve a mobilização e engajamento da sociedade na tomada de decisões e na definição de políticas públicas. Como destacado por Bonsón *et al.* (2012), a participação cidadã é importante para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades e às demandas da sociedade. Além disso, o Governo Aberto busca promover a colaboração entre governos e sociedade civil, por meio da cooperação e da parceria em iniciativas públicas. Bertot, Jaeger e Grimes (2010) afirmam que a colaboração é importante para garantir que as soluções adotadas pela gestão pública atendam aos interesses e necessidades da sociedade.

Para implementar o Governo Aberto é imprescindível que as instituições públicas adotem medidas e práticas que promovam a transparência, a participação e a colaboração, por meio, tanto do movimento de dados abertos quanto da divulgação das informações públicas em portais eletrônicos. Nesse sentido, Alencar e Mancini (2016) afirmam que as medidas de Governo Aberto e eletrônico podem incluir a criação de portais de transparência, a realização de consultas públicas e a adoção de práticas de gestão colaborativa, onde a pública utiliza TIC para a entrega de informações, interação com usuários e prestação de serviços governamentais em formato digital (Neves; Silva, 2021).

Kim e Baek (2018) destacam a experiência sobre como o Governo Aberto pode ser vista na cidade de Seoul, na Coreia do Sul. Em 2011, o governo local lançou o projeto “Digital Seoul”, com o objetivo de tornar a cidade mais transparente e interativa com os cidadãos. Entre as iniciativas adotadas estão o “Mapa da Felicidade”, que permite aos cidadãos avaliarem a qualidade de vida em diferentes áreas da cidade, e o “Orçamento Participativo” que facilita os cidadãos proponham e votem em projetos para investimentos públicos. Os autores destacam que o projeto teve grande impacto na participação cidadã e na transparência do governo local.

De acordo com estudo realizado por Alby, Carboni e Rizza (2017), em 2014, o governo local de Paris lançou o “Orçamento Participativo Digital” consentindo que os cidadãos pudessem sugerir e votar em projetos para investimentos públicos por meio de uma plataforma *online*, a iniciativa teve grande sucesso na mobilização cidadã, com mais de

40.000 propostas apresentadas e mais de 330.000 votos registrados. Além disso, o processo também ajudou a identificar prioridades e demandas dos cidadãos para a cidade.

Por fim, é relevante destacar que o Governo Aberto não se limita apenas a ações do governo, mas também envolve ações da sociedade civil e do setor privado. Lathrop e Ruma (2010) nos traz que o Governo Aberto é uma abordagem para promover a cooperação e a parceria entre os governos, a sociedade civil e o setor privado com o objetivo de promover a transparência, a participação e a colaboração na gestão pública.

Dessa forma, o Governo Aberto e Eletrônico desempenha um papel fundamental nas gestões municipais, pois está no centro das discussões sobre a promoção da transparência, participação cidadã e prestação de contas. Segundo Zhang e Wang (2020), o Governo Aberto é essencial para fortalecer a governança local e melhorar a eficiência e eficácia das políticas públicas. Por meio da abertura de dados, processos decisórios mais participativos e parcerias com a sociedade civil, o Governo Aberto possibilita maior responsabilização dos gestores municipais e maior legitimidade do poder público.

Machado *et al.* (2017) destaca a importância do Governo Aberto como um caminho para promover o desenvolvimento sustentável. Por meio da transparência e da participação cidadã, os governos municipais podem envolver os cidadãos na tomada de decisões, permitindo que suas necessidades e aspirações sejam consideradas na formulação de políticas e programas.

Neste sentido, uma das iniciativas dele consiste na oferta das informações públicas por meio dos portais de transparência, disponíveis digitalmente. Estes portais são ferramentas que auxiliam no exercício da democracia, pois dispõem acerca da prestação de contas dos gestores públicos e permitem o acompanhamento tanto do uso dos recursos públicos como da atuação dos representantes políticos (Ceolin; Almeida; Alves, 2016). Embora a publicação das informações seja um dos requisitos para se alcançar a transparência, Gama e Rodrigues (2016) ressaltam que apresentar uma grande quantidade de informações não é suficiente para a efetivação da transparência. Vieira (2015) corrobora com este entendimento ao afirmar que a quantidade não representa necessariamente a qualidade da informação e que para tanto a informação deve agregar valor e gerar conhecimento.

Por isso, observou-se que quanto ao Governo Aberto e Eletrônico, um fator importante a ser destacado é que a qualidade das informações divulgadas nos portais de transparência tornou-se um desafio para os setores de tecnologia da informação e comunicação dos governos. Segundo Leite *et al.* (2000, p. 279), podem ser definidos como “*sites na Internet* que abrigam serviços especializados ou não, facilitando a condução do usuário por seus temas

de interesse”. Eles congregam uma série de conteúdos que podem estar associados por um assunto ou temas, como meio ambiente, educação, tecnologia, saúde etc. Mas, de modo organizado, para que o usuário localize aquilo que busca. Por isso, Lemos *et al.* (2004) acredita que os portais públicos devem traduzir de forma eficaz às informações da Administração Pública, uma vez que, eles são uma plataforma de convergência e acesso às informações, serviços e centros de atividades políticas e econômicas de determinado local.

Atualmente, os sites voltados para a divulgação de informação são conhecidos por portais da transparência existem não apenas no Governo Federal. Porém, em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e nos municípios. Segundo Sales (2013), nesses portais a Administração Pública pode divulgar e disponibilizar todos os dados referentes às contas públicas, bem como tornar público os contratos firmados, os processos licitatórios, as obras em andamento, os repasses aos municípios, os gastos com pessoal, proporcionando ao cidadão a possibilidade de acompanhar às políticas públicas que estão sendo desenvolvidas em determinados locais.

Nos últimos anos, houve um crescente interesse pela pesquisa sobre os portais de transparência na área da Administração Pública. Dentre estes estudos, é importante mencionar que as contribuições de Pinho (2008), Sales (2013) e Abdala e Torres (2016) concentraram-se principalmente nas análises estaduais e comparativas. Pinho (2008) analisou os portais de 9 estados e o Distrito Federal, constatando que há deficiências significativas na interação e comunicação com os usuários. O que segundo o autor, essa falta de interatividade faz com que os sites sejam considerados ferramentas com baixo potencial para promover a participação social.

A pesquisa conduzida por Sales (2012) incluiu todos os estados do Brasil e obteve resultados semelhantes aos de Pinho (2008), reforçando a importância de melhorias na funcionalidade dos portais. Enquanto, Abdala e Torres (2016), numa análise dos principais portais de transparência do Brasil, concluiu que continuam sendo espaços limitados ao cumprimento da legislação, sem o desenvolvimento de funcionalidades para fomentar a cultura da política participativa, portanto, servem de maneira restrita somente a espetacularização dos atos públicos nos meios eletrônicos.

Entretanto, ainda que os trabalhos de Sales (2013) e Pinho (2008) cheguem em conclusões interessantes, seus resultados compartilham o mesmo nível amplo de análise, apresentando dados gerais, agregados por estado, para os sites avaliados. Abdala e Torres (2016) faz uma análise de alguns estados representativos, tecendo algumas reflexões sobre as

limitações da transparência pública, efetivada mais como uma ilusão do que como um fator social.

Em síntese, o Governo Aberto e eletrônico pode ser de extrema importância para as gestões municipais, uma vez que promove a transparência, a participação cidadã e a prestação de contas, mas, não deve funcionar apenas como uma espetacularização dos atos públicos nos meios eletrônicos, como evidenciam Abdala e Torres (2016). Ao abrir os processos de governança e envolver os cidadãos, os municípios podem construir uma governança mais democrática e responsável, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar coletivo. Com a evolução da *internet*, a crença na influência direta da sociedade civil nas decisões governamentais se fortalece, construindo um “poder de incidência política” e de demanda por controle governamental.

Porém, Fiabane (2011, p. 39) alerta que é a qualidade da relação entre governo e sociedade que determina a prática do controle, sendo “necessário o exercício ativo da cidadania, por uma população bem-informada que participa, acompanha e fiscaliza seus governos”. Abdala e Torres (2016) apontam para além dos aspectos tecnológicos e informacionais, a transparência é questionada em sua existência material, onde o que seria uma promessa de ampliação da participação social acaba por esvaziá-la ainda mais, afastando o cidadão do serviço público e atraindo-o cada vez mais para as ofertas privadas, desmobilizando a exigência coletiva de melhores condições de atendimento. Diante disso, objetivo geral é analisar a qualidade das informações disponibilizadas no portal da transparência, de modo a contribuir para uma participação mais ativa do controle social na gestão pública.

2.3.1 O que é informação?

A informação desempenha um papel crucial em diversas áreas da vida e da sociedade. Do ponto de vista Legislativo o acesso à informação está previsto na CF de 1988, no artigo quinto e, ele é amplamente discutido na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Assim, além do seu papel significativo no meio social, representa a personificação e garantia dos direitos dos cidadãos.

A Lei de Acesso à Informação prevê nos incisos XXXIII do art. 5º, II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF que caracteriza a informação como “dados, processados ou não e podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Sendo assim, ela pode ser transmitida, armazenada, manipulada e

utilizada na tomada de decisões ou gerar conhecimento, conferindo o poder e controle aos usuários na prestação de contas, por parte da gestão. A promulgação da Lei pressupõe que os indivíduos e as organizações têm acesso a informações estratégicas podem tomar decisões mais assertivas e influenciar eventos de maneira mais eficaz, além do mais, garante o direito e dever de fiscalização.

Do ponto de vista conceitual Le Coadic (1996, p. 5) define que:

a informação é um conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual. [...] comporta um elemento de sentido. É um significado transmitido a um ser consciente por meio de uma mensagem inscrita em um suporte espacial-temporal: impresso, sinal elétrico, onda sonora etc.

Desta forma, a informação se mostra como a matéria-prima do conhecimento. Pois, nos permite apreender sobre o mundo ao nosso redor, compreender novos conceitos, adquirir habilidades e ampliar a compreensão sobre fatos e atos sociais.

A informação, como forma de interação, educação e comunicação, ajuda a compreender e interpretar eventos, fenômenos e tendências no mundo, instrumento crucial para a formação de opiniões e a participação efetiva na sociedade. Bem como na transmissão de dados, colaboração e construção de relacionamentos comunicativos, afirmado por Werthein (2000). Fernandes (2012) também atribui os pressupostos teórico-metodológicos da Teoria de Sistemas Sociais de Luhmann em que a sociedade é construída por todos os processos comunicacionais globais, ou seja, sem comunicação não há sociedade, nem vice-versa, constituindo a sociedade como ato social é a comunicação e não a atuação;

Portanto, a informação é um componente-chave na construção do conhecimento e interação social, quando é compreendida e internalizada, ela contribui para a expansão do conhecimento.

2.3.2 Qualidade da informação disponibilizadas no portal da transparência: estudos empíricos

De acordo com Gama e Rodrigues (2016), embora a divulgação das informações seja um elemento essencial para atingir a lisura, simplesmente fornecer uma grande quantidade não é o bastante para efetivá-la. Vieira (2015) ratifica essa visão ao afirmar que o volume de informações não garante necessariamente a sua qualidade. Em vez disso, o autor defende o quanto é crucial que ela agregue valor e resulte na geração de conhecimento. Pois, a qualidade

fornecida pela Administração Pública pode ser influenciada por diversas características que atuam como variáveis que adicionam valor ao dado (Gualazzi; Santos; Campos, 2013).

Portanto, trata-se de um conceito abrangente, cuja definição depende não apenas de uma condição específica, mas sim de um conjunto de aspectos (Wand; Wang, 1996; Miller *et al.*, 2001; Klein, 2001; Batini; Scannapieco, 2016). Gualazzi, Santos e Campos (2013) nos diz que é essencial analisar as características da informação para avaliar seu valor. Pois, essa abordagem permite determinar a efetividade no seu fornecimento.

Nos últimos anos, houve várias pesquisas sobre os portais de transparência, um tópico emergente no campo da Administração Pública. Nesse contexto, alguns estudos abordaram a importância da qualidade das informações fornecidas pela Administração Pública nos meios de comunicação eletrônicos, com o objetivo de avaliar se esses recursos apresentam características de qualidade satisfatórias (Nazário; Silva; Rover, 2012; Vieira, 2015; Ceolin; Almeida; Alves, 2016; Abdala; Torres, 2015; Souza *et al.*, 2019). Em nível estadual e comparativo, destaca-se as contribuições de Pinho (2008), Sales (2012) e Abdala e Torres (2016). Especificamente em relação aos estudos realizados nos portais de transparência merecem destaque as pesquisas conduzidas por Nazário, Silva e Rover (2012), Ceolin, Almeida e Alves (2015), Abdala e Torres (2016) e Souza *et al.* (2019).

Pinho (2008) analisou os portais de nove estados e do Distrito Federal, e concluiu que há algumas grandes deficiências em termos de interação e comunicação com os usuários, indicando que os sites têm um baixo potencial para promover a participação social. Por outro lado, a pesquisa de Sales (2012) abrange todos os estados brasileiros e obteve resultados muito semelhantes aos de Pinho (2008). Pois, reforça a necessidade de melhorias na funcionalidade dos portais.

O estudo realizado por Nazário, Silva e Rover (2012) teve como objetivo analisar a qualidade da informação disponível no portal da transparência do Governo Federal, utilizando os dezesseis critérios propostos por Eppler (2006). A metodologia adotada envolveu a revisão bibliográfica, a avaliação e análise da qualidade da informação fornecida pelo referido site. Os resultados encontrados por estes autores indicaram que a maioria dos critérios analisados foi atendida, embora tenha sido observada uma dificuldade inicial para o público em geral compreender questões relacionadas à gestão pública. No entanto, a transparência aumentou para especialistas e empresas.

Vieira (2015) na sua dissertação propôs a elaboração de um modelo para avaliar a qualidade da informação em sistemas estratégicos de informação. Para atingir esse objetivo ele conduziu um estudo de caso em um sistema de informação estratégico específico usado no

sistema judiciário brasileiro de primeira instância, a fim de validar o modelo criado. A partir disso, pode-se concluir que o *framework* proposto demonstra uma aplicabilidade altamente satisfatória ao cumprir os objetivos de avaliar a qualidade das informações fornecidas por um sistema de informação estratégica, baseado na percepção e nas expectativas dos usuários em relação ao sistema.

O estudo realizado por Ceolin, Almeida e Alves (2015) teve como foco analisar o conteúdo e o *design* das informações apresentadas no site Portal da Transparência nos municípios de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco. O trabalho utilizou uma abordagem qualitativa, um estudo de caso, no qual os dados foram coletados diretamente dos *sites* dos municípios envolvidos. Os resultados alcançados mostram claramente a conformidade com as diretrizes e requisitos do sistema de informação nos portais, visando alcançar a eficiência e eficácia desejadas em relação às melhores práticas de transparência e *accountability*.

Abdala e Torres (2016) realizaram uma pesquisa para examinar a funcionalidade dos portais de transparência estaduais como uma fonte de acesso à informação, analisando se eles contêm informações acessíveis para fins de controle social. Em um estudo qualitativo que envolveu a análise de conteúdo e aplicação de questionários de avaliação foi constatado que os portais de transparência dos estados estão apenas cumprindo as exigências legais, sem oferecer as funcionalidades que promovam uma cultura de participação política. Embora, segundo o autor, essa eletrônica ainda é limitada e tende a se restringir a um processo de espetacularização.

Gomes e Bezerra Filho (2017) realizaram um estudo com o propósito de avaliar as informações divulgadas por meio dos portais eletrônicos dos municípios mais populosos do Sudeste brasileiro. A análise dos autores focalizou nos indicadores de transparência provenientes das informações contábeis divulgadas nos portais eletrônicos dos 50 municípios mais densamente habitados na região Sudeste do Brasil, excluindo as capitais, no período de julho a setembro de 2014. Os autores encontraram evidências que apontam para um baixo nível de lisura na maioria dos municípios investigados, seja devido à falta de informações ou à sua incompletude. Bem como, as respostas do questionário aplicado evidenciaram o interesse dos cidadãos em exercer um controle social mais efetivo sobre as atividades da gestão pública.

No estudo realizado por Souza *et al.* (2019) realizou uma análise da precisão das informações fornecidas no portal da transparência do Estado do Ceará, com o objetivo de verificar se ele disponibiliza elementos confiáveis, promovendo assim a transparência pública

e o controle adequado dos gastos públicos. Os resultados encontrados por estes autores, por meio de um estudo descritivo e quantitativo baseado no modelo de avaliação de Eppler (2006), revelaram que o site possui informações altamente relevantes e apropriadas. Ele se destaca especialmente na abordagem dos atributos de clareza, utilidade, precisão, atualização, prontidão e velocidade, mas apresenta deficiências no que diz respeito ao atributo de rastreabilidade (Souza *et al.*, 2019).

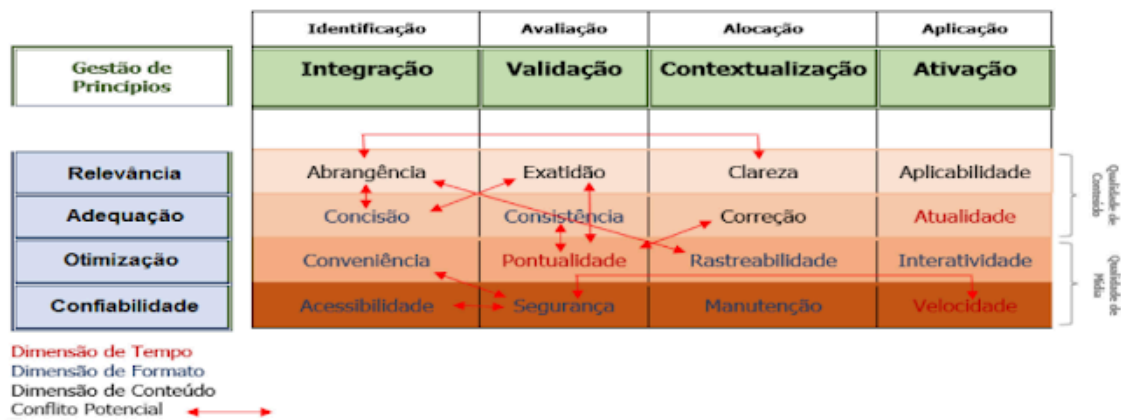
Através da análise dos casos práticos citados anteriormente, observou-se que as pesquisas apresentadas possibilitaram examinar a precisão das informações disponíveis nos meios de comunicação eletrônicos. Diante disso, este trabalho tem como objetivo avaliar a qualidade das informações concedidas nos portais de transparência dos municípios da RMB, identificando se apresentam os dados de forma clara, acessível e de qualidade contribuindo para a clareza e o controle social dos gastos públicos. Vale ressaltar que não foram encontrados estudos desta natureza para os portais de transparências municipais, particularmente para os municípios da RMB o que justifica também a realização deste estudo.

2.3.3 Ferramentas de avaliação da qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência

Essa seção tem a finalidade de apresentar às ferramentas de avaliação da qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência que serão utilizados neste trabalho. Uma vez que, este estudo tem como objetivo avaliar a qualidade dos dados oferecidos nos portais de transparência dos municípios da RMB, identificando se eles estão apresentando elementos claros, acessíveis e de qualidade à sociedade, com base no modelo de avaliações das informações de Eppler (2006), no Programa de Transparência Pública e no Índice de Efetividade da Gestão Municipal e, dessa forma, contribuindo para a transparência e o controle social dos gastos públicos.

O modelo de avaliação das informações de Eppler (2006) é constituído de quatro categorias ou perspectivas fundamentais: relevância, solidez, otimização e confiabilidade da infraestrutura. Existem quatro critérios relacionados em cada uma dessas categorias, os quais podem ser empregados para aferir a qualidade das informações. A pesquisa utiliza o modelo de avaliação proposto por Eppler (2006), representado na (Figura 2), para determinar a qualidade das informações disponíveis nos meios de comunicação eletrônicos.

Figura 2 - Modelo de avaliação de qualidade das informações de Eppler



Fonte: Souza *et al.* (2019), adaptado de Eppler (2006).

Diante disso, é possível aplicar o método de avaliação proposto por Eppler (2006) para analisar os atributos de qualidade das informações fornecidas em um sistema *online* ou portal eletrônico. Ao utilizar os 16 atributos distribuídos em quatro categorias, observou-se que é viável avaliar a qualidade dos elementos disponíveis e identificar áreas que podem ser aprimoradas, conforme Nazário, Silva e Rover (2012). Este modelo foi selecionado devido à sua reputação como um padrão de excelência na criação e análise de avaliação da qualidade da informação. Embora haja várias metodologias disponíveis para esse propósito, inclusive em sistemas governamentais, este modelo em particular foi adotado por Nazário, Silva e Rover (2012) ao analisarem o portal da transparência do Governo Federal. Sendo assim, pode-se comparar os resultados deste estudo com os estudos empíricos anteriores de natureza semelhante.

Outra ferramenta a ser utilizada para verificar a qualidade das informações cedidas nos portais de transparência através do PNTP, no programa radar da transparência que busca fomentar a lisura e a efetividade na gestão pública. Segundo Câmara e Teixeira (2018), o Programa tem como objetivo principal aprimorar a nitidez das contas públicas e a participação cidadã na fiscalização e controle dos gastos públicos. Desse modo, estabeleceu matrizes de critérios que auxiliam na análise para classificação dos municípios.

Quadro 1- Total geral de critérios do Programa Nacional de Transparência Pública

Total de critérios		Essencial	Obrigatória	Recomendada
Matriz Comum	70	7	51	12
Matriz Específica - Poder Executivo	18	5	6	7
Matriz Específica - Poder Legislativo	11	0	7	4
Matriz Específica - Poder Judiciário	6	0	3	3
Matriz Específica - Tribunal de Contas	12	0	4	8

Total de critérios		Essencial	Obrigatória	Recomendada
Matriz Específica - Ministério Público	4	0	3	1
Matriz Específica - Defensoria	3	0	0	3
Total	12	12	74	38

Fonte: Atricon (2022, p. 26).

Para isso, depois da análise dos técnicos dos tribunais de contas, cada portal é classificado conforme o percentual de critérios atendidos. Os sites que atenderem a 75% dos critérios receberão um selo de transparência (Diamante, Ouro ou Prata) (Atricon, 2022). O quadro a seguir demonstra os parâmetros empregados.

Tabela 1- Radar da Transparência Pública

Nível	Atendimento
Diamante	100% dos critérios essenciais e nível de transparência de 95% a 100%.
Ouro:	100% dos critérios essenciais e nível de transparência de 85% a 94%.
Prata:	100% dos critérios essenciais e nível de transparência de 75% a 84%.
Intermediário:	Nível de transparência de 50% a 74%.
Básico:	Nível de transparência de 30% a 50%.
Inicial:	Nível de transparência abaixo de 30%.
Inexistente:	Nível de transparência de 0%.

Fonte: Adaptado de Atricon (2022).

Depois da conclusão das análises, os dados coletados são utilizados para a criação do Radar da Transparência Pública Nacional. Neste recurso *online*, é possível verificar a situação de cada instituição fiscalizada com base nos critérios estabelecidos, além de acompanhar o progresso das ações em prol da promoção da transparência ativa por parte das instituições.

O Programa Nacional de Transparência Pública é importante para a Administração Pública, pois contribui para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população e para a promoção da ética na gestão pública. De acordo com estudo realizado por Pereira e Oliveira (2019), a transparência é um elemento fundamental para aumentar a efetividade da Administração Pública e para garantir a *accountability*, ou seja, a prestação de contas dos gestores públicos perante a sociedade.

Segundo a pesquisa realizada por Nascimento e Oliveira (2020), os municípios brasileiros que aderiram ao PNTP tiveram um aumento significativo no índice de transparência ativa, indicando que a iniciativa tem impacto positivo na promoção da lisura e da *accountability* na gestão pública municipal. Já o estudo de Silveira e Santos (2019) apontou que a adesão dos estados brasileiros ao PNTP está associada a um aumento na

efetividade do controle externo exercido pelos tribunais de contas, uma vez que a clareza é um elemento fundamental para a realização desse controle.

Miranda e Ferreira (2018) evidenciam que a adesão ao Programa Nacional de Transparência Pública está associada a um aumento na qualidade dos dados oferecidos pelos entes públicos, bem como ao aumento na participação cidadã no controle dos gastos públicos. Isso reforça a importância da iniciativa para a promoção da transparência e na atuação cidadã na gestão pública.

Além disso, o Programa Nacional de Transparência Pública é uma ferramenta importante para promover a cooperação cidadã na gestão pública, conforme destacam Câmara e Teixeira (2018). A coparticipação da sociedade no controle dos gastos públicos é um elemento essencial para o fortalecimento da democracia e para a garantia dos direitos dos cidadãos. Nesse sentido, o Programa é uma iniciativa relevante para incentivar a clareza e o apoio cidadão na gestão pública e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo governo à população.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresenta-se os procedimentos metodológicos para esta pesquisa. Nele descreve-se o método utilizado para se chegar ao resultado esperado, o campo de pesquisa determina os lócus onde foi realizada e as técnicas de análise necessárias para responder os objetivos específicos da pesquisa.

O trabalho proposto é compreendido a partir do método dedutivo, pois envolve a aplicação de critérios estabelecidos e teorias existentes na avaliação da efetividade do controle social nos municípios da Região Metropolitana de Belém por meio dos portais de transparência.

Segundo Creswell (2013), o método dedutivo envolve o desenvolvimento de uma teoria ou um modelo a partir de um conjunto de proposições ou hipóteses mais gerais e, em seguida, a coleta de dados para testar essas proposições.

A natureza da pesquisa é aplicada, pois tem como objetivo direcionar os conhecimentos adquiridos para a solução de problemas práticos ou para a criação de intervenções efetivas no mundo real (Creswell, 2013). Desse modo, buscou-se produzir conhecimento de forma a contribuir com a reflexão e o desenvolvimento do posicionamento crítico dos gestores públicos e da sociedade como um todo para que possam atuar em prol do uso efetivo dos recursos públicos e assim, gerar externalidades positivas à sociedade em geral.

A pesquisa foi classificada como um estudo descritivo que tem por intuito descrever características ou fenômenos existentes, buscando fornecer uma visão ampla e detalhada de um determinado tema. Gil (2008) destaca que um estudo descritivo é utilizado para comprovar detalhes de determinada coleção ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

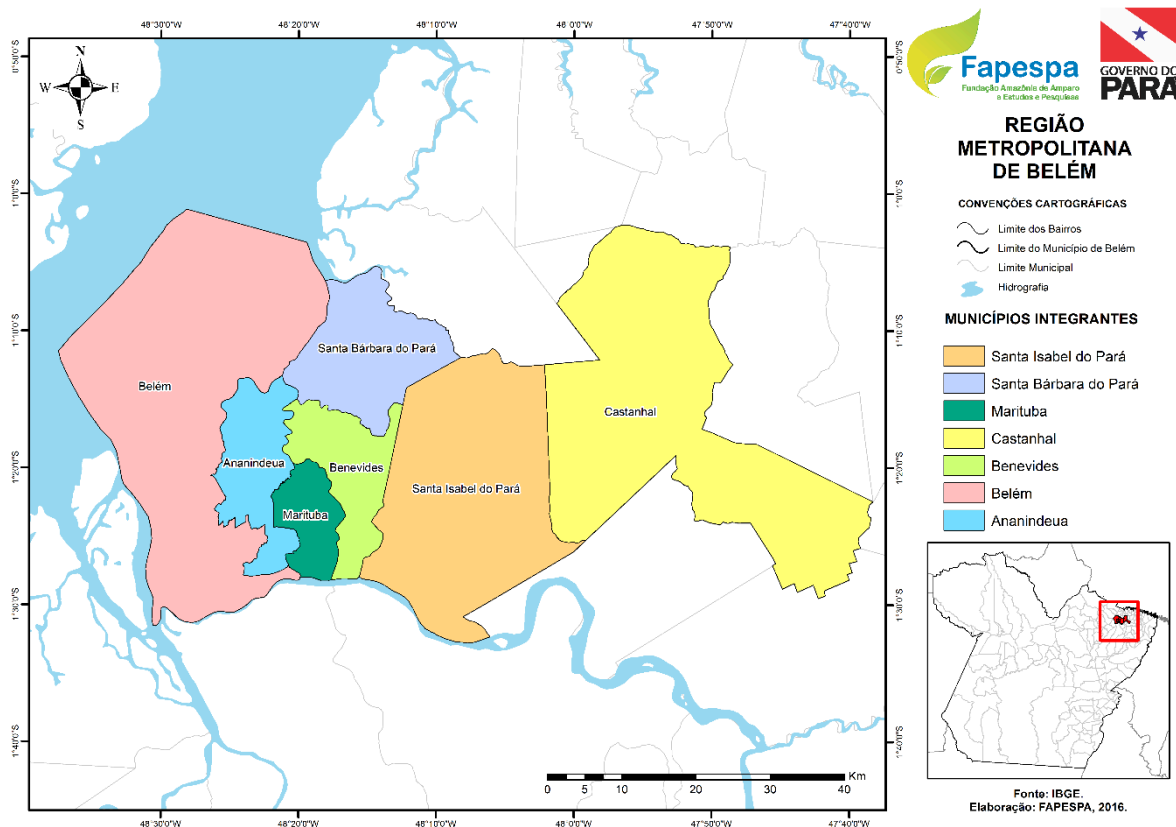
A dissertação tem aspectos qualitativos e quantitativos. A pesquisa qualitativa é indicada para explorar fenômenos complexos, subjetivos e em profundidade. Este método será utilizado para avaliar os resultados obtidos nos portais de transparência e a sua disposição, contrastando os efeitos com a literatura disponível.

Segundo Denzin e Lincoln (2018), a pesquisa quali-quantitativa é caracterizada pela coleta e análise de dados tanto qualitativos como quantitativos, com o objetivo de complementar e enriquecer as informações obtidas. A abordagem permite uma compreensão mais completa e aprofundada do fenômeno em estudo, ao combinar a riqueza dos dados qualitativos, que proporcionam *insights* e entendimentos em profundidade, permitindo estabelecer relações causais e inferências estatísticas.

3.1 Campo de pesquisa

O objeto de estudo foi obtido por meio da análise dos resultados dos portais de transparência referentes aos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Izabel, Santa Bárbara e Castanhal localizados na Região Metropolitana de Belém (Mapa 1). De acordo com os Dados Censitários do IBGE de 2010, a RMB possui uma população de 2.275.032 habitantes, o que representa quase um terço da população do estado do Pará. Esta população está concentrada em uma área de 3.565,8 km², que corresponde a menos de 1% da extensão territorial total do estado. Além disso, a RMB concentrava aproximadamente 40% da riqueza de todo o estado do Pará (IBGE, 2010).

Mapa 1- Mapa dos municípios da Região Metropolitana de Belém, estado do Pará



Fonte: Fapespa (2016).

Quanto às análises individuais dos portais e avaliação das informações, os dados obtidos foram analisados, identificando e correlacionando as práticas destacadas que tiveram

melhores resultados, no intuito de compreender os fatores que contribuíram para o resultado do município diante da necessidade de lisura pública.

3.2 Técnicas de análise para cada objetivo específico

Para alcançar o objetivo geral de verificar a qualidade dos dados concedidos nos portais de transparência dos municípios da RMB e contribuir para uma participação mais ativa do controle social na gestão pública buscou-se nesta subseção descrever os procedimentos metodológicos, as estratégias e as técnicas a serem aplicadas, na prática, para consecução dos objetivos deste estudo, cujo resultado será integrado de forma sistêmica:

a) Identificar como a qualidade das informações disponibilizadas pelos portais de transparência estão associadas com o controle social na gestão pública, a partir da teoria dos sistemas sociais;

Para o atendimento deste objetivo utilizou-se o levantamento bibliográfico referente à teoria dos sistemas sociais, demonstrando a sua adequabilidade ao campo da gestão pública, notadamente no que se relaciona aos elementos de *accountability*, sinceridade e controle social. Assim, uma vez descritos as definições desses componentes, realizou-se uma análise sistêmica deles, considerando a complexidade de suas operações e a interdisciplinaridade das áreas de conhecimento que o compõem. Por conseguinte, a partir dessa análise sistêmica desses elementos é possível demonstrar como *accountability* e as ferramentas de qualidade dos elementos cedidos pelos portais de transparência estão associadas ao controle social na gestão pública, a partir da teoria dos sistemas sociais.

E por fim, com intuito de proporcionar uma visão sistêmica sobre a relação da transparência e o controle social e assim, verificou-se a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência dos municípios da RMB, buscou-se descrever neste objetivo as ferramentas de avaliação da transparência e do controle social utilizada neste trabalho, o modelo de avaliação de qualidade de Eppler (2006) e os critérios adotados pelo PNTP (listados na Instrução Normativa nº 11/2021/TCMPA, de 28 de abril de 2021).

b) Verificar a disposição de informações relevantes nos portais de transparência dos municípios paraenses, a partir dos critérios adotados no Modelo Eppler (2006) e na matriz de fiscalização da Atricon;

Para tanto realizou-se uma pesquisa documental nos documentos públicos disponibilizados nos portais de transparência dos municípios da RMB, para verificar a qualidade das informações oferecidas neles a partir dos critérios adotados por Eppler (2006) e do PNTP, assim numa análise sincronizada verificou-se os dados proporcionados nos portais de transparência da RMB, cumpre o princípio da clareza e, se estes municípios, possuem governos *accountable*.

Quanto ao *framework* de qualidade da informação de Eppler (2006), foi utilizado neste trabalho suas quatro categorias: relevância, solidez, otimização e confiabilidade da infraestrutura, para verificar a qualidade das informações nos portais da RMB, segundo os seus 16 critérios. Apresenta-se a seguir os 16 critérios do *framework* de Eppler (2006) e as perguntas bases (por critério) sugerida pelo autor foram utilizadas neste trabalho para poder aferir a qualidade das informações:

- 1) **Abrangência:** O alcance das informações é apropriado? Há informações em excesso ou insuficientes?
- 2) **Precisão:** As informações são precisas e refletem adequadamente a realidade?
- 3) **Clareza:** As informações são compreensíveis para o público-alvo?
- 4) **Aplicabilidade:** As informações podem ser aplicadas diretamente? São úteis?
- 5) **Concisão:** As informações são diretas, evitando elementos desnecessários?
- 6) **Coerência:** As informações são consistentes e não apresentam contradições?
- 7) **Correta:** As informações estão livres de distorções ou erros?
- 8) **Atualizada:** As informações são atualizadas e não estão desatualizadas?
- 9) **Conveniente:** As informações atendem às necessidades dos usuários?
- 10) **Pontual:** As informações são disponibilizadas em tempo hábil?
- 11) **Rastreável:** O histórico das informações está disponível (autor, data etc.)?
- 12) **Interativo:** O processo de obtenção de informações pode ser adaptado pelo consumidor das informações?
- 13) **Acessível:** A forma de acessar as informações é contínua e sem obstáculos?
- 14) **Seguro:** As informações estão protegidas contra perdas e acesso não autorizado?
- 15) **Manutenção:** Como é feita a manutenção, organização e atualização das bases de dados?
- 16) **Rapidez:** A infraestrutura corresponde à velocidade de trabalho do usuário?

Após a verificação da qualidade das informações oferecidas nos portais de transparência da RMB, segundo os critérios adotados por Eppler (2006) e do PNTP, qualifica-se os dados dos sítios analisados em: “satisfatório”; “neutro”; ou “insatisfatório”.

O quadro a seguir demonstra como ficou organizado o estudo:

Quadro 2- Verificação da qualidade das informações

Dimensão	Atributo	Pergunta	Classificação
Relevância das Informações	Abrangência	O alcance das informações é apropriado?	Satisfatório (1); neutro (2); ou Insatisfatório (3)
	Precisão	As informações são precisas e refletem adequadamente a realidade?	
	Clareza	As informações são compreensíveis para o público-alvo?	
	Aplicabilidade	As informações podem ser aplicadas diretamente	
Adequação das informações	Concisão	As informações são diretas, evitando elementos desnecessários?	
	Coerência	As informações são consistentes e não apresentam contradições?	
	Correta	As informações estão livres de distorções ou erros?	
	Atualizada	As informações são atualizadas e não estão desatualizadas?	
Otimização das informações	Conveniente	As informações atendem às necessidades dos usuários?	
	Pontual	As informações são disponibilizadas em tempo hábil?	
	Rastreável	O histórico das informações está disponível (autor, data etc.)?	
	Interativo	O processo de obtenção de informações pode ser adaptado pelo consumidor das informações?	
Confiabilidade das informações	Acessível	A forma de acessar as informações é contínua e sem obstáculos?	
	Seguro	As informações estão protegidas contra perdas e acesso não autorizado?	
	Manutenção	Como é feita a manutenção, organização e atualização das bases de dados?	
	Rapidez	A infraestrutura corresponde à velocidade de trabalho do usuário?	

Fonte: Adaptado de Eppler (2006).

O estudo avaliou ainda a classificação municipal dos sites realizados pelo PNTP, onde foram aplicados os critérios de avaliação da Matriz de Critérios de Avaliação do próprio programa que é dividida em “dimensões”, “critérios” e “itens de avaliação”. As dimensões são os assuntos objetos de análise nos portais (por exemplo: licitações, contratos, receitas, despesas etc.), e por conseguinte, cada dimensão é dividida em critérios.

Vale ressaltar ainda, que os critérios de avaliação da Matriz de Critérios de Avaliação do próprio programa estão organizados da seguinte forma: enquadramento, grupo, exigibilidade, classificação da informação, legislação, atualização, detalhamento e peso aos pontos de controle aplicados aos municípios.

No item enquadramento, os critérios são divididos em: site; despesas; receitas; institucional; licitações; contratos e convênios; legislação; transparência passiva; bens públicos; gestão fiscal; orçamento; programas e ações; projetos e obras; contábil; repasse; controle externo; investimentos; governança; conselho deliberativo/administrativo; conselho fiscal; comitê de investimento; gestão; jurídico.

O grupo é dividido em: comum; executivo; legislativo; previdência social; consórcio público. A exigibilidade é fragmentada em: essencial; recomendada é obrigatória, para a qual: essenciais são aqueles de natureza compulsória, cujo descumprimento pode acarretar danos aos procedimentos do órgão, obrigatórios são previstos por lei, também possuem natureza compulsória, e recomendados são aqueles que constituem boas práticas de transparências, embora não esteja expresso em lei.

No quesito atualização refere-se à periodicidade das informações nos portais, onde os itens são divididos em: permanente, sempre que houver atualização, anual atual (mês a mês), anos anteriores consolidados, mensal e específica conforme os itens citados. As colunas Classificação da Informação e Detalhamento trazem referências específicas do item analisado. A partir da classificação individual de cada município gerou-se um *ranking*, depois da elaboração desta escala, dar-se-á início a análise comparativa.

As informações do PNTP, são disponibilizadas no Radar da Transparência Pública, um site eletrônico, onde é divulgado os índices de Transparência Ativa de Poderes e Órgãos Públicos de todo o país e nele são apurados os levantamentos realizados pelos Tribunais de Contas com o apoio dos controladores internos das unidades avaliadas, com a divulgação dos critérios de atendidos, ou não, em cada sítio, disponibilizando os endereços eletrônicos de todos os portais de transparência dos Poderes e órgãos públicos que tenham participado do levantamento.

O projeto integra o Programa Nacional de Transparência Pública, que consiste numa iniciativa da Atricon, do TCE-MT e do TCU com o objetivo de padronizar, orientar, estimular, induzir e fiscalizar a limpidez das informações produzidas e/ou custeadas pelo Poder Público em todo o país. A implementação do Programa decorre do Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03/2022, que prevê a realização de ações nacionais coordenadas envolvendo os Tribunais de Contas, o IRB, a Abracom, o CNPTC, o Conaci, além da Atricon.

Utilizou-se os filtros disponibilizados no site para seleção apenas da amostra a qual é objetivo desta pesquisa, os municípios da Região Metropolitana de Belém. As avaliações disponíveis oferecem duas possibilidades de categoria por município, executivo e legislativo, prefeituras e câmara legislativa municipal, utilizou-se apenas as prefeituras e categorizados como poder executivo. As análises dos portais foram realizadas entre os meses de junho e julho de 2023.

Figura 3 – Lista de avaliações dos portais da RMB

Código Formu...	Qtde.	Data Envio	P...	Esfere	Unidade Gestora	UF	Município
Totais	7						
441	1	07/06/2023 13:02:06	Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Belém	Pará	Belém
2371	1	29/06/2023 15:17:29	Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Marituba	Pará	Marituba
2483	1	30/06/2023 19:44:43	Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Castanhal	Pará	Castanhal
3208	1	11/07/2023 13:26:23	Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Santa Izabel do Pará	Pará	Santa Izabel do Pará
4039	1	15/07/2023 16:47:38	Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Benevides	Pará	Benevides
4133	1	17/07/2023 00:04:55	Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Pará	Pará	Santa Bárbara do Pará
4212	1	17/07/2023 12:43:05	Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Ananindeua	Pará	Ananindeua

Fonte: Adaptado de Atricon (2023).

Em consonância com os objetivos delineados no início deste estudo, verificou-se a qualidade dos dados disponibilizados nos portais de transparência dos municípios da Região Metropolitana de Belém, as duas ferramentas mencionadas serviram de aparato documental na dimensão das perspectivas previstas e na legislação e na percepção dos usuários de informações públicas. O dimensionamento dos sites em observância aos quesitos legais e a compreensão e utilização por parte da sociedade para cumprimento do controle social.

c) Avaliar como a transparência e disposição das informações publicadas favorecem a avaliação da *accountability* dos municípios da RMB pelas Organizações da Sociedade Civil enquanto entidades representantes do controle social;

Para responder ao objetivo ‘c’ realizou-se uma pesquisa através de um questionário eletrônico com os representantes das Organizações da Sociedade Civil (OSC) da RMB, a fim de avaliar a percepção delas acerca da lisura e disposição das informações publicadas nos portais de transparência dos respectivos municípios.

A pesquisa identificou os seguintes quesitos: organização das informações, facilidade de navegação, disponibilidade de ferramentas de busca e utilização de linguagem clara e acessível, de modo a aferir a avaliação da veracidade ativa por meio do controle social. Para isto, organizou-se um quadro contendo os aspectos e as perguntas de referência do questionário, em formato fechado:

Quadro 3 – Questionário de Transparência Ativa

Aspecto avaliado	Pergunta	SIM	NÃO
ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	A disposição das informações no site facilita o acesso?		
	Os documentos fornecidos no site são suficientemente detalhados?		
FACILIDADE DE NAVEGAÇÃO	É fácil alcançar as informações que precisa?		
	Houve alguma dificuldade técnica para conseguir as informações do site?		
DISPONIBILIDADE DE FERRAMENTAS DE BUSCA	Existe algum dado que esperava encontrar, mas não estava disponível?		
	As ferramentas de busca são de fácil entendimento?		
UTILIZAÇÃO DE LINGUAGEM CLARA E ACESSÍVEL	As informações disponibilizadas são claras e compreensíveis?		
	Os dados apresentados no site deveriam ser mais claros e acessíveis?		

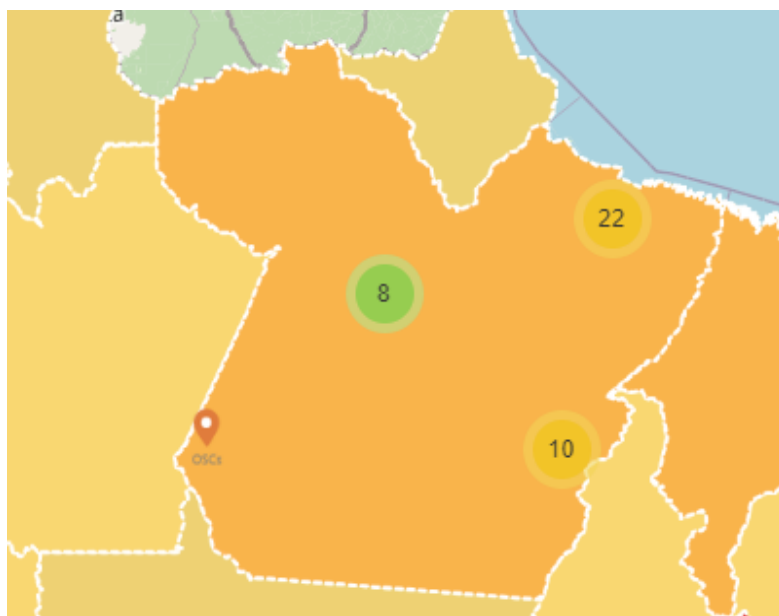
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Por fim, será elaborado um *ranking* de transparência pública dos municípios RMB, com os padrões e tendências resultantes da pesquisa.

Inicialmente, realizou-se uma busca pelas Organizações Sociais registradas no município de Belém. Para tal utilizou-se o Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC), ou Mapa das OSC, na plataforma virtual de Transparência Pública colaborativa com dados das OSCs de todo o Brasil, cujo principal objetivo é dar visibilidade às entidades, bem como disponibilizar os dados para pesquisas e planos para elaboração/fiscalização de políticas públicas. O MOSC foi criado a partir do Decreto 8.726/2016, que regulamenta a Lei 13.019/2014, referenciada como Marco Regulatório das OSCs. O Mapa é gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A plataforma integra um amplo e crescente volume de base de dados oficiais, provenientes de fontes públicas e privadas, atualizadas regularmente, conforme os dados registrados no site, as informações são enviadas diretamente pelas OSCs e por entes federados, através de um processo colaborativo.

O MOSC indica a existência de 41 Organizações Sociais registradas no estado do Pará e divididas em diferentes regiões do estado. Por outro lado, para a pesquisa em questão utilizou-se apenas as organizações sociais localizadas na RMB, que totalizam 15 entidades, sendo 14 na modalidade matriz e uma filial. Apenas 9 organizações responderam ao questionário.

Mapa 2 – Mapa das Organizações Sociais registradas no estado do Pará



Fonte: IPEA, MOSC (2022).

Após a consolidação dos dados, foi encaminhado e-mail para todas as instituições solicitando, de forma colaborativa, o preenchimento do formulário eletrônico (*Google Form*) com as avaliações dos portais de transparência. O questionário de 6 perguntas foi baseado em quatro aspectos: organização das informações, facilidade de navegação, disponibilidade de ferramenta de busca, utilização de linguagem clara e compreensível, objetivo e depois avaliou-se as ferramentas de relacionamento entre o Estado e o cidadão.

A presente etapa ocorreu entre os meses de novembro e dezembro de 2023. Por fim, ressalta-se que o estudo foi conduzido com o compromisso de preservar a confidencialidade dos participantes, onde a identidade dos respondentes não será divulgada em nenhum relatório ou publicação o que assegura um ambiente seguro para a livre expressão de opiniões e experiências.

d) Propor uma Ferramenta Digital que possibilite as gestões municipais *feedbacks* das entidades representativas do controle social acerca das informações disponibilizadas nos portais de transparência, com ênfase na validação da qualidade das informações disponibilizadas.

A avaliação da qualidade dos dados encontrados nos portais de transparência da RMB, estado do Pará, por meio das ferramentas citadas acima, permitirá um diagnóstico da transparência e do controle social da respectiva região. Diante disso, o desenvolvimento de

um produto de comunicação e informação, a ser integrado aos portais de transparência da RMB, favorecendo o controle social, o que permite a sociedade em geral possa estabelecer *feedbacks* à gestão acerca dos elementos disponibilizados nos portais, participando mais ativamente do cotidiano administrativo dos municípios e fortalecendo os instrumentos de *accountability*.

Desse modo, o produto entregue será organizado de maneira sistêmica, considerando os resultados obtidos nos formulários com os interlocutores da pesquisa e as perspectivas de análise deste trabalho. O formulário conterà os critérios de avaliação da qualidade de informações e das ferramentas de controle social a serem mensurados pelas gestões municipais.

Tencionamos, com este produto, estabelecer um mecanismo a ser integrado aos sítios eletrônicos dos municípios pesquisados e não pesquisados, como forma de permitir que o usuário comum (sociedade) possa identificar o nível de satisfação social dos instrumentos de seriedade e *accountability* das administrações municipais.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, apresenta-se e discutem-se os principais resultados encontrados neste estudo sobre a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência dos municípios da Região Metropolitana de Belém, estado do Pará, de modo a identificar a sua contribuição para o controle social da gestão pública. Inicialmente, evidencia-se os resultados encontrados no exame da qualidade das informações disponibilizadas nos sites da RMB. A partir dos critérios adotados no Modelo Eppler (2006), na matriz de avaliação da transparência da Atricon e pelas organizações sociais. Logo em seguida, a discussão dos resultados encontrados, fazendo um comparativo com outros estudos relacionados.

4.1 Análise da qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência da RMB

Na análise da qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência, conforme os dados disponibilizados no PNTP, no ano de 2023 o Pará ocupava o primeiro lugar no *ranking* do Índice de Transparência, seguido de Rondônia e Minas Gerais (Gráfico 1). Bem como, nesta avaliação receberam a Faixa de Transparência nível PRATA, conforme a classificação da ATRICON, possuem 100% dos critérios essenciais e nível de clareza de 75% a 84%.

Gráfico 1- *Ranking* do índice de lisura no Brasil por estado no ano de 2023



Fonte: Atricon (2023).

A Região Metropolitana de Belém possui o índice de clareza média de 85,55%, bem como, todos os seus municípios possuem nível maior do que 70%, com destaque para os municípios de Benevides e de Marituba que possuem o nível máximo de sinceridade, selo Diamante (Figura 4).

Figura 4 – Avaliação do PNTP dos portais de transparência da RMB no ano de 2022

Município	Avaliação Validada?	Avaliação Certificável?	Índice de Transparência	% das Essenciais	Nível de Transparên...
Totais	-	-	85,55%	100,00%	
Benevides	✓	✓	97,48%	100,00%	Diamante
Marituba	✓	✓	96,55%	100,00%	Diamante
Santa Bárbara do Pará	✓	✓	88,04%	100,00%	Ouro
Belém	✓	✓	78,99%	100,00%	Prata
Santa Izabel do Pará	✓	✓	83,83%	100,00%	Prata
Ananindeua	✓	✓	77,13%	100,00%	Prata
Castanhal	✓	✓	76,83%	100,00%	Prata

Fonte: Atricon (2023).

Segundo a (Figura 4), quanto à disponibilização de informações essenciais, todos os portais obtiveram rendimentos de 100%. Entretanto, os 4 municípios Santa Izabel, Belém, Ananindeua e Castanhal possuem o nível PRATA. Enquanto Santa Bárbara possui o nível OURO e Benevides e Marituba possuem o nível DIAMANTE, com um índice de 97,48% e 96,55%, respectivamente.

Foram viabilizados ainda o histórico de avaliações, referente a diferença entre o exercício de 2022 e 2023 destaca-se Benevides pelo aumento nos resultados, na variação por índice e na variação por nível, enquanto as outras prefeituras obtiveram rendimentos inferiores ao exercício anterior. Quanto a variação por nível, Marituba se manteve na classificação selo DIAMANTE, enquanto, o restante elevou suas classificações, exceto Santa Izabel que saiu da classificação DIAMANTE para PRATA (Figura 5).

Figura 5- Variação por nível da avaliação do PNTP dos portais de transparência da RMB

% de Variação de Índice	Variação por Índice	Histórico do Nível	Variação por Nível	Link Site Entidade Formulário
-10,06%				
4,89%	↑ Subiu	Elevado ⇒ Diamante	↑ Subiu	https://www.benevides.pa.gov.br/
-1,25%	↓ Desceu	Diamante ⇒ Diamante	○ Manteve	https://marituba.pa.gov.br/site/
-8,21%	↓ Desceu	Elevado ⇒ Ouro	↑ Subiu	https://santabarbara.pa.gov.br/
-12,20%	↓ Desceu	Elevado ⇒ Prata	↑ Subiu	http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/
-16,17%	↓ Desceu	Diamante ⇒ Prata	↓ Desceu	https://santaizabel.pa.gov.br/
-17,01%	↓ Desceu	Elevado ⇒ Prata	↑ Subiu	https://ananindeua.pa.gov.br/
-20,51%	↓ Desceu	Elevado ⇒ Prata	↑ Subiu	http://www.castanhal.pa.gov.br/

Fonte: Atricon (2023).

Quanto ao exame da qualidade das informações disponibilizadas a partir do *framework* de Eppler (2006), os resultados acerca das perguntas estão demonstrados a seguir, sendo 1 (satisfatório), 2 (neutro) e 3 (insatisfatórios), organizados nas cores azul, laranja e cinza respectivamente.

Quadro 4-Análise dos portais de transparência da RMB pelos critérios de EPPLER

Dimensão	Atributos	Belém	Ananindeua	Marituba	Benevides	Santa Bárbara	Santa Isabel	Castanhal
Relevância das Informações	Abrangência	1	1	1	1	1	1	3
	Precisão	1	1	1	2	1	1	1
	Clareza	2	2	2	2	2	2	2
	Aplicabilidade	1	1	1	1	1	1	1
Adequação das Informações	Concisão	2	2	1	1	1	1	2
	Coerência	1	1	1	1	1	1	1
	Correta	1	1	1	1	1	1	1
	Atualizada	2	2	2	2	2	2	2
Otimização das Informações	Conveniente	2	3	1	1	1	1	1
	Pontual	3	3	1	2	1	1	2
	Rastreável	2	2	1	1	1	1	1
	Interativo	1	1	1	1	1	1	1
Velocidade das Informações	Acessível	3	3	1	1	1	1	1
	Seguro	1	1	1	1	1	1	1
	Manutenção	3	3	1	2	2	1	2
	Rapidez	2	2	1	1	1	1	1

Fonte: Elaborado pela Autora (2024).

O exame da qualidade das informações pelos atributos do *framework* de Eppler (2006), revela que os portais de transparência da RMB dos municípios de Marituba e Santa

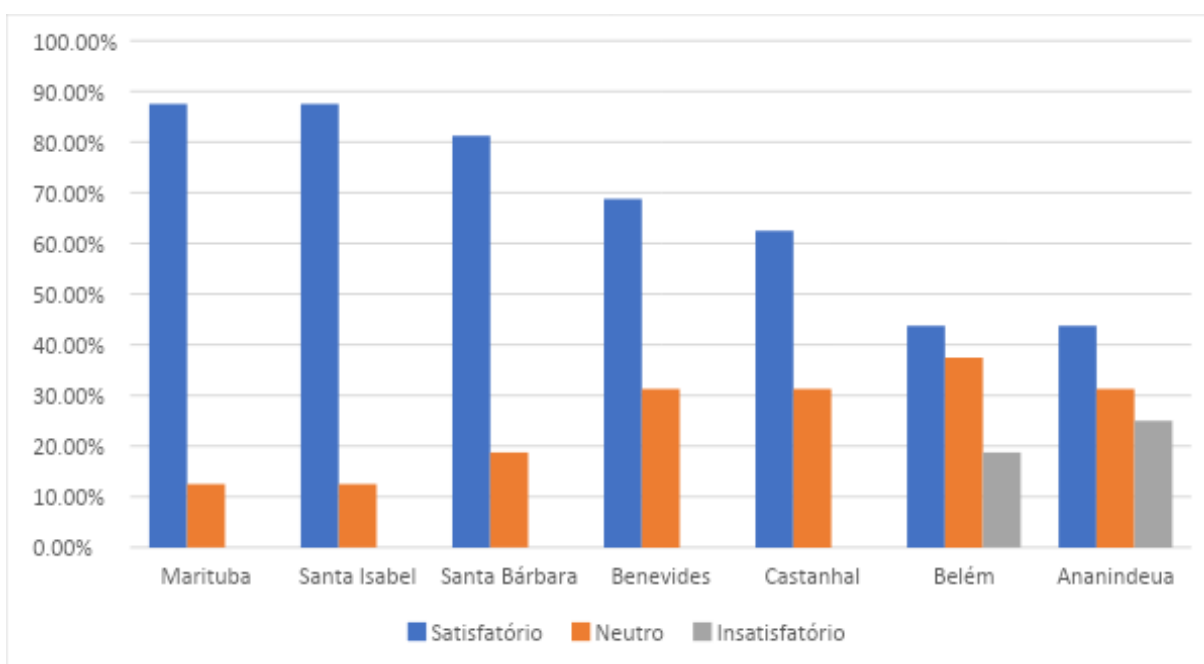
Izabel, possuem a maioria dos atributos do *framework* de Eppler (2006). O resultado de Marituba vai de encontro ao nível máximo de transparência, selo DIAMANTE, demonstra que o município possui o nível de nitidez de 96,55%, com 100% da disponibilização de informações essenciais.

Por outro lado, os municípios de Belém, capital do estado do Pará, e Ananindeua possuem a maior quantidade de atributos insatisfatórios, principalmente, quanto aos de pontualidade, de conveniência, de acessibilidade e de manutenção. Bem como, possuem a maioria deles atendidos parcialmente, como clareza, concisão, atualizada, rastreabilidade e rapidez, mostrando que as informações disponibilizadas apresentam deficiências no que diz respeito às categorias de adequação, otimização e confiabilidade dos dados ofertados nos portais de transparência da RMB, conforme o *framework* de Eppler (2006).

Assim, de modo geral, os resultados encontrados mostram que os sites possuem informações altamente relevantes. Eles se destacam, especialmente, na abordagem dos atributos de coerência, concisão, interatividade e segurança. Por outro lado, os resultados encontrados apontam que nem todas as informações nos portais de transparência estão claras e atualizadas.

Quanto à classificação avaliação da qualidade, como base nas análises colhidas, observou-se os seguintes resultados:

Gráfico 2 – Classificação dos portais de transparência da RMB pelos critérios de EPPLER



Fonte: Elaborado pela Autora (2024).

É possível observar que todos os sites analisados tiveram a classificação de Satisfatório maior que 40%, com destaque para as Prefeituras de Marituba, Santa Barbara e Santa Izabel, alcançando índices maiores de 80% (Gráfico 2). Em relação às classificações Neutro, ou seja, responde parcialmente, Belém, Ananindeua, Benevides e Castanhal tiveram classificações maiores que 30%. De modo que Insatisfatório, Ananindeua obteve a maior incidência, correspondente a 25%, em seguida a de Belém 18,75% e Castanhal 6,25%, os outros municípios não totalizaram índices Insatisfatórios.

Para tanto, a classificação “Satisfatório” está associada à ideia de cumprir um padrão, o termo foi usado para descrever que atende as expectativas de maneira aceitável. Logo, significa que atingiu um nível adequado de qualidade. Dessa forma, destacou-se os municípios de Marituba, Santa Isabel, Santa Bárbara, Benevides e Castanhal, com índices superiores a 50% de satisfação quanto à qualidade dos dados dispostos. No que diz respeito a classificação “Neutro” houve um atendimento parcial do padrão, o termo foi alocado às informações que cumprem o papel de informação, porém apresentam alguma barreira em relação ao entendimento. Mas, sem prejudicar a qualidade. Por outro lado, quanto a “Insatisfação”, ou não cumprimento do padrão de qualidade adotado na avaliação, é possível observar que os índices são razoavelmente baixos, comparados aos índices positivos da pesquisa, “Satisfatório” e “Neutro”.

Em síntese, quanto ao balanço e análise dos sítios portais de transparência, por parte da PNTP destacou-se a notável colocação quanto ao nível de clareza dos municípios apresentados, o resultado apresenta um significativo esforço por parte da gestão em tornar franco os atos e fatos do governo a sociedade. Enquanto, a análise de qualidade dos dados dos portais com base no *framework* de Eppler (2006), observou-se que há uma necessidade de melhora quanto à disposição de informações e atendimentos legais do conjunto de páginas, portais de transparência municipais.

A consolidação dos resultados evidencia a desenvoltura dos portais de um lado o cumprimento da legislação vigente, observou-se os índices de transparência com aproveitamento médio de 83,83%, e a disposição de informações essenciais com 100% de prestabilidade. E de outro, a avaliação de qualidade dos elementos pelo *framework* de Eppler, com média de aproveitamento, 67,86% Satisfatório, 25% neutro e 6,25% insatisfatório.

Quadro 5 – Resultado da avaliação dos portais de transparência pelo PNTP – Radar da Transparência versus o *framework* de Eppler

Avaliação Programa Nacional de Transparência Pública - Radar da Transparência			<i>framework</i> de qualidade da informação de Eppler		
Unidade Gestora	Índice de Transparência	% das Essenciais	Satisfatório	Neutro	Insatisfatório
Benevides	97,48%	100,00%	68,75%	31,25%	0,00%
Marituba	96,55%	100,00%	87,50%	12,50%	0,00%
Santa Bárbara do Pará	88,04%	100,00%	81,25%	18,75%	0,00%
Santa Izabel do Pará	83,83%	100,00%	87,50%	12,50%	0,00%
Belém	78,99%	100,00%	43,75%	37,50%	18,75%
Ananindeua	77,13%	100,00%	43,75%	31,25%	25,00%
Castanhal	76,83%	100,00%	62,50%	31,25%	0,00%
Média de Aproveitamento	85,55%	100,00%	67,86%	25,00%	6,25%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Assim, numa análise geral dos resultados, observou-se que os portais de transparência da RMB cumprem o princípio da clareza, uma vez que apresentam níveis altos de transparência. Por outro lado, notou-se níveis mais moderados quando se analisa a veracidade dos dados informados.

Diante disso, cumpre-se a avaliação dos portais pelas OSCs da RMB.

4.2 Avaliação dos portais de transparência da RMB Pelas suas organizações sociais

Conforme banco de dados da MOSC/IPEA, a RMB possui 15 organizações registradas, sendo 14 na modalidade matriz e uma filial. Destas, 9 organizações responderam ao questionário³.

A seguir apresenta-se as respostas recebidas quanto às duas perguntas do aspecto Organização das Informações:

³ Formulário disponível no seguinte endereço: Disponível em: <https://encurtador.com.br/fMOW5>

Quadro 6- Organização das Informações

ORGANIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES		
Pergunta	Resposta	
	SIM	NÃO
A disposição das informações no site facilita o acesso?	77,80 %	22,20 %
Os documentos fornecidos no site são suficientemente detalhados?		100%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Com base nas respostas apresentadas sobre o aspecto Organização das Informações, observou-se que embora a maioria das OSCs da RMB afirmem que a disposição das informações no site facilita o acesso, 100% (n=9) das organizações enfatizaram que não estão detalhadas de forma suficiente.

Em relação ao aspecto Facilidade de Navegação, obteve-se as seguintes respostas:

Quadro 7-Facilidade de Navegação

FACILIDADE DE NAVEGAÇÃO		
Pergunta	Resposta	
	SIM	NÃO
É fácil alcançar as informações que precisa?		100%
Houve alguma dificuldade técnica para conseguir as informações do site?	11,1%	88,9%

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A pesquisa revela quanto à facilidade de navegação, que 100% (n = 9) OSCs da RMB afirmam que não é fácil o acesso às informações que precisam nos portais de transparência da RMB. No entanto, quanto a dificuldades técnicas (Tempo de carregamento lento; Problemas de compatibilidade do navegador; Links quebrados, Erros 404 e Páginas não encontradas; Problemas de cache etc.) a maioria das OSCs da RMB informaram que não tiveram dificultada técnica, porém apresentaram um percentual representativo quanto a negatividade da questão.

Quanto a Disponibilidade de Ferramentas de Busca, os dados coletados revelam as seguintes análises:

Quadro 8- Disponibilidade de Ferramentas de Busca

DISPONIBILIDADE DE FERRAMENTAS DE BUSCA		
Pergunta	Resposta	
	SIM	NÃO
Existe algum dado que esperava encontrar, mas não estava disponível?	88,9%	11,1%
As ferramentas de busca são de fácil entendimento?	44,4%	55,6%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

As Organizações responderam que já vivenciaram situações na qual não encontraram as informações que buscavam. Quanto ao questionamento sobre as ferramentas de busca, 55,6% (n=5) das OSCs da RMB indicam que não são de fácil entendimento, enquanto, 44,4% (n = 4) afirmaram que elas são de fácil entendimento.

Por fim, questionou-se sobre a Utilização de Linguagem Clara e Acessível:

Quadro 9- Utilização de Linguagem Clara e Acessível

UTILIZAÇÃO DE LINGUAGEM CLARA E ACESSÍVEL		
Pergunta	Resposta	
	SIM	NÃO
As informações disponibilizadas são claras e compreensíveis?	11,1%	88,9%
Os dados apresentados no site deveriam ser mais claros e acessíveis?	100%	

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

As respostas apontaram uma insatisfação quanto à clareza e compreensão das informações e identificaram ainda a sugestão de apresentação, onde deveriam ser mais claras e compreensíveis, visto o público-alvo usuário dos dados disponibilizados, por vezes ingênuo a termos técnicos.

4.3 Discussão dos resultados

A clareza na gestão pública é um conceito abrangente e sujeito a diversas classificações de acordo com critérios e metodologias adotados, como apontado na pesquisa de Melo e Cruz (2019). Enquanto, Alves e Carvalho (2018) analisam a transparência efetiva considerando aspectos como a acessibilidade das informações e a facilidade de navegação nos portais de transparência. Assim sendo, essas abordagens destacam a necessidade de uma

análise ampla e inclusiva da transparência pública, incorporando múltiplos critérios e perspectivas, para compreender a integridade da gestão pública sob a visão sistêmica.

Diante disso, neste estudo empregou-se três abordagens para analisar os portais de transparência da RMB: uma análise dos aspectos legais, outra para avaliar a qualidade das informações nos sites governamentais e numa terceira focar no dimensionamento e na perspectiva dos usuários de informações públicas. Essa abordagem integrada deseja proporcionar uma visão mais abrangente e holística do problema em análise. A integração de diversas perspectivas é crucial para assegurar a objetividade na análise e apresentação dos resultados, uma vez que diferentes pontos de vista trazem consigo conjuntos distintos de experiências, conhecimentos e valores. Além disso, na pesquisa acadêmica e científica, a inclusão de várias concepções contribui para fortalecer a validade e a confiabilidade dos resultados, promovendo uma investigação mais robusta.

Na análise dos dados elencados nos portais de transparência, a partir dos critérios adotados no Modelo Eppler (2006) e na matriz de fiscalização do PNTP, é possível observar numa análise geral que as unidades gestoras da RMB possuem um desempenho regular no nível de transparência. Na matriz de fiscalização do PNTP a RMB possui bons índices de transparência com aproveitamento médio de 83,83%, classificação PRATA, e 100% da disposição de informações essenciais. Enquanto, na avaliação de qualidade das informações pelo *framework* de Eppler (2006) possui um rendimento regular, com a média de aproveitamento de 67,68% Satisfatório, 25 % Neutro e 6,25% insatisfatório.

No exame dos elementos apresentados nos portais de transparência pelas OSCs da RMB observou-se que não possuem uma comunicação efetiva, conforme a classificação de Kunzler (2004). Já que, a partir das análises das respostas das OSCs há evidências de que a navegação no site não é de fácil acesso, que os dados apresentados nos portais deveriam ser mais claros e acessíveis, que os resultados disponíveis não estão detalhados e as que buscaram alguma informação, muitas não encontraram. Assim, sob a visão sistêmica observou-se a ausência de alguns elementos necessários para uma interação efetiva entre a gestão pública e a sociedade. Segundo Vidal (2017), para uma comunicação efetiva acontecer é necessário o atendimento a seis elementos: informação, mensagem, expectativa, emissor, receptor e compreensão.

Quanto a isso, percebeu-se através das respostas das OSCs que apontaram para a insatisfação quanto a clareza e compreensão das informações divulgadas nos sítios da RMB, e identificaram ainda a sugestão de apresentação, onde deveriam ser mais claras e compreensíveis, visto que o público-alvo usuário dos dados disponibilizados, por vezes

ingênuo em termos técnicos. Diante disso, destaca-se o apontamento de Rausch e Soares (2010) sobre a necessidade de se empregar nos portais de transparência pública uma linguagem apropriada para diferentes categorias de usuários. Os autores ressaltam que: “ninguém é obrigado a entender a linguagem técnica contábil ou até jurídica. O gestor tem a obrigatoriedade legal de decodificar os dados e transformá-los em informações compreensíveis”.

Dessa forma, ao fazer uma análise em conjunta dos resultados encontrados, observou-se que embora, a partir dos critérios adotados no Modelo Eppler (2006) e da matriz de fiscalização do TCM/PA, as unidades gestoras da RMB possuem um desempenho regular no nível de transparência, as informações disponibilizadas não estão claras e acessíveis, não servindo. Portanto, como uma comunicação efetiva que permita a sociedade compreender e participar da administração pública. Dessa forma, o índice de nitidez pode ser considerado como um mecanismo de fortalecimento da *accountability*, por outro lado, quanto à participação mais ativa do controle social. Conforme argumentado por Santos, M. e Santos, E. (2020) e Carvalho e Brasileiro (2022), é necessário a divulgação de informações claras e acessíveis pelos municípios para que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar as ações dos governantes, exercendo um controle social mais efetivo sobre a gestão pública.

Este resultado corrobora com os achados de Pinho (2008), Sales (2013), Abdala e Torres (2016) que encontraram evidências da existência de deficiências significativas na interação e comunicação com os usuários, reforçando a importância de melhorias na funcionalidade dos portais para uma para uma interatividade maior da sociedade, para que não sirva somente para espetacularização dos atos públicos nos meios eletrônicos. Assim, conforme Abdala e Torres (2016), observou-se que os portais de transparência da RMB é uma iniciativa válida para a prestação de contas, mas continuam sendo espaços limitados ao cumprimento da legislação, sendo efetivados mais como uma ilusão (mostras os atos públicos) sem o desenvolvimento de funcionalidades para fomentar a cultura da política participativa.

Conforme Gama e Rodrigues (2016), a divulgação das informações seja um elemento essencial para atingir a transparência, simplesmente distribuí-la em uma grande quantidade não é o bastante para efetivá-la. Vieira (2015) ratifica essa perspectiva ao afirmar que a quantidade de informações não garante necessariamente a sua qualidade. E por isso, o autor defende que é crucial que a informação agregue valor e resulte na geração de conhecimento. Uma vez que, a qualidade das informações fornecidas pela administração pública pode ser

influenciada por diversas características que atuam como variáveis que adicionam valor à informação (Gualazzi; Santos; Campos, 2013).

Assim, a conjunção dos resultados encontrados sugere que embora haja conformidade com os critérios formais de lisura, a qualidade e acessibilidade das informações são insuficientes para promover uma comunicação efetiva. Portanto, destacou-se a importância de uma interatividade maior da sociedade, indo além do cumprimento legal, para que os portais de transparência possam verdadeiramente contribuir para a cultura da política participativa e o fortalecimento da *accountability*.

Tal apontamento ressalta a importância do produto criado neste trabalho. Já que, a ferramenta proposta busca facilitar a interatividade das organizações sociais com os gestores municipais, por meio de *feedbacks* acerca das informações disponibilizadas nos portais de transparência, com ênfase na validação na qualidade do material cedido. Dessa forma, buscou-se contribuir para a participação do controle social na gestão pública, com o estabelecimento de mecanismos institucionais que facilitem a participação e a colaboração entre os cidadãos e os órgãos de controle. Pois, como apontam Gomes e Bezerra Filho (2017), a sinceridade é também um instrumento de combate à corrupção e fortalecimento da cidadania.

4.4 Proposta de ferramenta digital “de olho no portal”

Trata-se de uma ferramenta digital instantânea de *feedback* social com intuito de servir como instrumento de avaliação de satisfação do usuário da rede aberta de acesso às informações do portal da transparência das prefeituras municipais, e segue a metodologia de pesquisa *Customer Satisfaction Score* (CSAT), em uma escala que vai de ‘muito satisfeito’, ‘insatisfeito’, ‘indiferente’, ‘satisfeito’ a ‘muito satisfeito’.

4.4.1 Título

“DE OLHO NO PORTAL” É uma ferramenta intuitiva de avaliação das informações contidas nos portais da transparência de prefeituras municipais e tem como objetivo favorecer o controle social por meio de uma pesquisa de satisfação instantânea, imediata, após a busca realizada pelo usuário no acesso aberto das informações.

4.4.2 Identificação de objetivos

- a) Compreender o nível de satisfação dos clientes em relação as informações e dados disponibilizados no site;
- b) Identificar as áreas em que a gestão se destaca (pontos fortes) e as que precisam de melhorias (pontos fracos);
- c) Identificar problemas operacionais que podem estar afetando negativamente a experiência do usuário;
- d) Melhorar a comunicação entre gestão e cidadão, garantindo que as mensagens sejam claras, relevantes e alinhadas com as expectativas;
- e) Permitir que o usuário possa avaliar a transparência ativa realizada pela administração do Poder Executivo municipal, como meio fortalecer os mecanismos de controle social e aperfeiçoar a comunicação entre o cidadão e a gestão.

4.4.3 Exemplo de aplicabilidade

De maneira similar à ‘Pesquisa de Satisfação’ ofertada no site do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA)⁴, este produto tem por finalidade apresentar uma visão geral do total de usuários que avaliaram as informações contidas no portal da transparência das Prefeituras Municipais, segmentado preliminarmente em: 1) Tipo de usuário (interno e externo); 2) Escolaridade do usuário; 3) Idade e 4) Sexo.

O funcionamento deste produto leva em consideração a avaliação posterior a busca realizada pelo usuário nos portais de transparência, e compreende os aspectos de: a) organização das informações; b) facilidade de navegação; c) disponibilidade de ferramentas de busca; d) utilização de linguagem clara e acessível.

4.4.4 Definição de recursos

A ferramenta digital contará com um formulário de avaliação de satisfação *on-line*, disponível nos sites dos portais de transparência das prefeituras municipais, permitindo que os usuários avaliem as informações contidas imediatamente após uma busca. O formulário avaliará a percepção dos usuários sobre a experiência com o site, usando o sistema de classificação de pesquisa do tipo *Customer Satisfaction Score* (CSAT), em uma escala que vai

⁴ Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/components/com_pesquisa_ACRP_2023/resultado_acrp_externo.php

de ‘muito satisfeito’, ‘insatisfeito’, ‘indiferente’, ‘satisfeito’ a ‘muito satisfeito’, além de uma aba com um espaço para interação escrita.

Este recurso será alimentado por um sistema de informação da gestão, em forma de notificação para alertar a equipe sobre o *feedback* crítico e as oportunidades de melhoria.

A ferramenta contará com a implementação de medidas de segurança robustas para proteger as informações do usuário e garantir conformidade com as regulamentações de privacidade e direito e uso de imagem.

Ela contará com um *design* intuitivo e de fácil utilização para garantir que os usuários possam fornecer *feedbacks* sem dificuldades, e oferecerá recursos de gamificação para incentivar os usuários a participarem de maneira mais engajada. Ao final da avaliação, este produto será manejado por meio de sistemas de automatização para o envio de respostas automáticas e agradecimentos aos usuários após responderem à pesquisa de satisfação.

Quanto à acessibilidade, a ferramenta digital terá como finalidade precípua garantir que o aplicativo seja acessível a todos, incluindo pessoas com deficiência, de acordo com os padrões de acessibilidade, suporte multilíngue e capacidade de atualizações contínuas, com estrutura que permita atualizações regulares para melhorias contínuas com base no *feedback* e nas necessidades do usuário.

4.4.5 Proposta de questionário a ser disponibilizado na ferramenta: “DE OLHO NO PORTAL”

A ferramenta proposta será de grande importância para a gestão, especialmente em contextos governamentais e organizacionais. Em termos mais claros, favorecerá a *accountability* por dar voz aos usuários sobre a percepção de apresentação das informações, perceberem que as informações são claras, acessíveis e confiáveis, isso fortalecerá a confiança na administração pública ou na gestão organizacional.

Comprova ainda a credibilidade da gestão, a percepção positiva dos usuários sobre a transparência aumenta a legitimidade e credibilidade da organização, pois é crucial para construir uma relação de confiança entre o governo, a instituição ou a empresa e o público.

Favorece também o controle social, quanto a compreensão profunda da percepção dos usuários, permitindo que a gestão adapte e melhore os portais de transparência para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos. Pode incentivar uma participação mais ativa da comunidade na tomada de decisões e no monitoramento das atividades governamentais ou organizacionais.

A gestão pode identificar problemas ou lacunas nos dados fornecidos pelos sites, ajustando as práticas e políticas para abordar as preocupações dos usuários. Isso contribui para melhorar a eficácia da ferramenta como prestação de contas. A eficácia da transparência não está apenas na disponibilidade de informações, mas também na compreensibilidade e utilidade dessas informações para os usuários. “De Olho no Portal” promoverá ainda a melhoria contínua, a retroalimentação dos usuários é valiosa para a melhoria contínua dos sítios, aprimorar constantemente a qualidade, acessibilidade e relevância das informações apresentadas.

Quadro 10- Proposta de questionário a ser disponibilizado na ferramenta.

PERGUNTA	GRAU DE SATISFAÇÃO				
	MUITO INSATISFEITO	INSATISFEITO	INDIFERENTE	SATISFEITO	MUITO SATISFEITO
A forma como as informações estão dispostas no site facilita a investigação dos dados?					
Você acha que os documentos fornecidos no site são suficientemente detalhados?					
Você consegue acessar de forma fácil as informações que precisa?					
Houve alguma dificuldade técnica ao acessar as informações do site?					
Existe algum dado que você esperava encontrar, mas não estava disponível?					
Você considera as ferramentas de busca acessíveis e de fácil entendimento?					
As informações disponibilizadas são claras e compreensíveis?					
Você acredita que as informações disponibilizadas no site deveriam ser mais claras e acessíveis?					

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Logo, a ferramenta digital elaborada, dará atenção à percepção dos usuários sobre os portais de transparência. Portanto, isso não apenas fortalece a confiança e a legitimidade, mas também contribui para a eficácia geral dessas ferramentas na promoção da responsabilização e participação cidadã.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos resultados revela a complexidade e a amplitude do conceito de transparência na gestão pública. Diante da diversidade de critérios e metodologias adotados por diferentes pesquisadores tornando evidente a necessidade de uma abordagem ampla e inclusiva para compreender integralmente a lisura pública. Este estudo empregou três abordagens distintas para examinar os portais de transparência da RMB: uma análise legal, uma avaliação da qualidade das informações e uma investigação sobre as perspectivas dos usuários de informações públicas. A integração dessas perspectivas visou proporcionar uma visão holística do problema em análise.

Os dados revelam que, segundo os critérios do Modelo Eppler (2006) e da matriz de fiscalização do PNTP, as unidades gestoras da RMB apresentam um desempenho regular em termos de clareza. Alcançaram bons índices de transparência na matriz de avaliação utilizada. No entanto, demonstram performance regular na avaliação da qualidade das informações, com base no *framework* de Eppler, sugerindo que a clareza e a acessibilidade das informações precisam ser aprimoradas.

Ao analisar os dados oferecidos pelos portais de transparência das OSCs da RMB, observou-se uma lacuna na comunicação efetiva. A dificuldade de navegação, a falta de clareza nos dados apresentados e a ausência de detalhes comprometem a interação entre a gestão pública e a sociedade, prejudicando a compreensão e participação efetiva. Dessa maneira, a conjunção desses resultados sugere que, embora haja adequação com os critérios formais de sinceridade, a qualidade e acessibilidade das informações são insuficientes para promover uma comunicação real.

Pois, numa análise sistêmica da gestão pública com base na *accountability*, os portais deveriam ser um mecanismo que permitisse que à sociedade civil controlar as ações do Estado e de outras instituições, podendo identificar soluções mais eficazes, propiciar a inovação, antecipar problemas e promover uma compreensão mais abrangente e profunda dos sistemas complexos. Ademais, na visão sistêmica a *accountability* é um conceito central para a promoção da transparência e da responsabilidade nas democracias, envolvendo a prestação de contas, a responsabilização, a participação cidadã e a existência de instituições e mecanismos que permitam o monitoramento e controle das ações públicas e privadas.

De modo geral, percebe-se que, embora as unidades gestoras da RMB cumpram o critério da limpidez na prestação de contas, este é apenas um mecanismo de *accountability*.

Segundo Raupp e Pinho (2011, p. 122), a *accountability* consiste num processo de duas vias: a primeira implica que o governo conduza uma gestão transparente, enquanto a outra conta com a participação e interação da sociedade nos processos decisórios da gestão pública. Portanto, a atuação dos cidadãos na gestão é uma dimensão da *accountability* tão importante quanto a prestação de contas e a transparência”.

Assim, destacou-se a relevância de não apenas divulgar grande quantidade de informações, mas garantir que estas agreguem valor e promovam a geração de conhecimento. A qualidade das informações fornecidas pela administração pública é fundamental, influenciando diretamente a efetividade da nitidez. Essa discussão contribui para a compreensão mais aprofundada dos desafios enfrentados pelos portais de transparência na RMB e fornece *insights* importantes para aprimorar a interação entre a gestão pública e a sociedade, e a sociedade ser objeto para próximos estudos.

Como limitação da pesquisa, identifica-se que o município de Barcarena, incluído na Região Metropolitana de Belém, através da Lei Complementar nº 164, de 5 de abril de 2023, não foi objeto de apreciação nesta pesquisa. Muito embora a inclusão do município na RMB representa uma significativa mudança nos aspectos econômicos, sociais e demográficos para o desenvolvimento da pesquisa optou-se pela não inclusão, visto que o desenho metodológico do trabalho fora construído no ano de 2022, ano anterior à promulgação da Lei. No entanto, a exclusão do município não acarretará mudanças relevantes nos resultados expostos, isto porque a amostra coletada é representativa o suficiente para generalizações apropriadas.

Ademais, os estudos futuros podem utilizar outros índices de transparência, além dos utilizados nestes trabalhos, para se obter uma avaliação mais abrangente e precisa da efetividade dos processos de divulgação de informações públicas. Uma vez que, diferentes índices oferecem perspectivas distintas sobre a transparência governamental, considerando os critérios legais, valor das informações e a percepção dos usuários. Com efeito, a diversidade de critérios enriquece a análise, proporcionando uma visão mais completa e holística, fundamental para promover aprimoramentos contínuos nos portais de transparência.

REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa-MG, v. 8, n. 3, p. 147-158, jul./set. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4900/pdf> Acesso em: 14 nov. 2023.

ALBY, F.; CARBONI, F.; RIZZA, C. From digital participation to digital democracy: the case of the Paris participatory budget. **Information Polity**, Amsterdam, v. 22, n. 1, p. 25-39, 2017. DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-160377>.

ALENCAR, P.; MANCINI, F. Transparência, accountability e governança: uma análise de portais de governo aberto brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 871-891, 2016.

ALMQUIST, Roland *et al.* Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**, [S.l.], v. 24, n. 7-8, p. 479-487, 2013.

ALVES, R. B.; CARVALHO, R. B. Transparência municipal no Brasil: um estudo sobre os portais de transparência dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1.226-1.247, 2018.

ARAGÓN, F. O.; BERTELLI, A. M.; WAGENAAR, H. Transparency and corruption: evidence and norms, and the consequences of their interaction. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Philadelphia, v. 679, n. 1, p. 6-22, 2018.

ARAÚJO, T. S. A lei de acesso à informação no Brasil e a questão do acesso à informação nas democracias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 978-1002, 2019.

ARSENAULT, C. *et al.* Equity in antenatal care quality: an analysis of 91 national household surveys. **The Lancet Global Health**, [S. l.], v. 6, n. 11, p. e1186-e1195, 2018.

AVRITZER, L. Participação cidadã, accountability e qualidade da democracia no Brasil. *In*: REIS, S. T.; AVRITZER, L. (ed.). **A qualidade da democracia no Brasil: problemas e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2018. p. 127-146.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **BID é o quinto no ranking do índice de transparência da ajuda**, 2020. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/bid-e-o-quinto-no-ranking-do-indice-de-transparencia-da-ajuda>. Acesso em: 10 out. 2023.

BARBERIS, P. The new public management and a new accountability. **Public administration**, [S.l.], v. 76, n. 3, p. 451-470, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00111> Acesso em: 12 nov. 2023.

BATINI, C.; SCANNAPIECO, M. **Data and information quality**. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2016.

BECHMANN, G.; STEHR, N. Niklas Luhmann. **Tempo social**: revista sociologia USP. São Paulo, v.13, n. 2, p. 185-200, nov. 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12368/14145> Acesso em: 13 nov. 2023.

BENTES, L. P. *et al.* Lei de responsabilidade fiscal e seus reflexos na gestão municipal. **Revista Científica Eletrônica de Ciências Contábeis**, Garça, v. 18, n. 2, p. 129-144, 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**, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 264-271, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000201> Acesso em: 13 nov. 2023.

BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico. Niklas Luhmann. **Tempo social**, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 185-299, nov. 2001.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas. Fundamentos, desenvolvimento e aplicações**. 7. ed. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis: Vozes, 2013.

BONSÓN, E. *et al.* Local e-government 2.0: social media and corporate transparency in municipalities. **Government Information Quarterly**, [S. l.], v. 29, n. 2, p. 123-132, abr. 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X1200010X>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BOVENS, M. Public accountability. *In*: FERLIE, E.; LYNN JUNIOR, L. E.; POLLITT, C. (ed.). **The Oxford handbook of public management**. Oxônia: Oxford University Press, 2009. p. 182-208. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/34524/chapter-abstract/292909174?redirectedFrom=fulltext> Acesso em: 13 nov. 2023.

BRAGA, P. B.; PACHECO, R. R.; ALVES, R. B. Avaliação da transparência municipal no Brasil: uma análise comparativa entre as regiões brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1.370-1.388, 2020.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 1º maio 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Mapa Brasil transparente:** avaliações independentes: EBT: avaliação 360.º 2. ed. 2022. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em: 3 jul. 2023.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável:** metodologia de planejamento. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CÂMARA, A. G.; TEIXEIRA, V. G. O papel dos tribunais de contas na promoção da transparência e da participação cidadã. **Revista Controle:** doutrina e artigos, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 179-200, 2018.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049/8182> Acesso em: 14 nov. 2023.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. Participação popular e controle social: uma análise dos conselhos públicos à luz da teoria habermasiana. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, [S. l.], v. 116, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** [S.l.], Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, J. L.; BRASILEIRO, T. A. S. Transparency as a tool in building efficient public institutions: a bibliometric study. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science**, [S. l.], v. 9, n. 4, p.1-7, 2022. Disponível em: <https://ijaers.com/detail/transparency-as-a-tool-in-building-efficient-public-institutions-a-bibliometric-study/> Acesso em: 14 nov. 2023.

CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C. **Organização do sistema de controle interno municipal.** Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: http://www.imperatore.com.br/Artigos_Controladoria/ORGANIZACAO.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.

CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C.; ALVES, M. C. M. Portal da transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, Criciúma, v. 1, n. 2, p. 42-59, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/RDSD/article/view/2396/2296> Acesso em: 25 nov. 2023.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, [S. l.], v. 5, n. 2, 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Escala Brasil transparente**. 2021.

Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>.

Acesso em: 29 maio, 2023.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTA, F. S.; ALMEIDA, A. R. A participação popular no controle externo e a detecção de desvios de recursos públicos. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, 1-14, 2017.

COSTA, J. Q. *et al.* Governança pública e administração: um delineamento observacional e conceitual. In: VIDAL, J. P. (coord.). **Da governança hierárquica à interativa: observações e análises**. Belém: Paka-Tatu, 2019. p. 34-69.

COUTINHO, D. M.; SANTOS, A. S. de S. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. **A&C: revista de direito administrativo & constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 209-233, abr./jun. 2018. Disponível em:

<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/882/876>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. Newbury Park: Sage Publications, 2013.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. **Cadernos Adenauer**, [S. l.], 2011.

DAHL, R. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The sage handbook of qualitative research**. London: Sage Publications, 2018.

DOURADO, W. C. Controle social: uma análise dos conselhos municipais no Estado do Maranhão. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 19, n. 235, p. 9-17, 2017.

ELIAS, Leila Marcia Sousa de Lima. **Sistema de informação de custos no setor público municipal: um estudo sistêmico no Estado do Pará**. Orientador: Josep Pont Vidal. 2018. 158 f. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

ELIAS, L. M.; VIDAL, J. P. Um estudo sobre a contribuição do sistema de informação de custos na gestão pública municipal. **Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) Estudios Working Papers**, v. 5, n. 83-90, 2019, p. 111-130. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/98/117>. Acesso em: 9 maio, 2023.

ENCURTADOR. Disponível em: <https://encurtador.com.br/fMOW5>. Acesso em: 9 maio, 2023

EPPLER, M. **Managing information quality**: increasing the value of information in knowledge-intensive products and processes. Berlin; New York: Springer, 2006.

EVANGELISTA, A. A.; ELIAS, M. S. L. A concepção da política de dados abertos e o portal da transparência do estado do Pará. **Recima21 - Revista Científica Multidisciplinar**, [S. l.], v. 4, n. 5, p. 1-26, maio, 2023. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3040/2268>. Acesso em: 27 jun. 2023.

FERNANDES, R. P. **Planejamento e gestão**: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Orientador: Armin Mathis. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, Belém, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11161>. Acesso em: 03 jun. 2023.

FIABANE, D. F. **Controle social**: um novo frame nos movimentos sociais. Orientador: Mario Aquino Alves. 2011. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: https://pesquisa-caesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/danielle_fabian_fiabane.pdf Acesso em: 15 nov. 2023.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Transparency International**. Unesp, 2013. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

FONSECA, P. C.; SILVA, R. C. A transparência e o controle social como elementos fundamentais da gestão pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 1079-1093, nov./dez. 2016.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Perspectivas e desafios na transparência das contas públicas: um estudo numa Instituição de Ensino Superior brasileira. **Encontros Bibli**: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 21, n. 45, p. 2-20, 2016.

GODDARD, Andrew. Accounting and NPM in UK local government—contributions towards governance and accountability. **Financial Accountability & Management**, [S.l.] v. 21, n. 2, p. 191-218, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2005.00215.x> Acesso em: 15 nov. 2023.

GOMES, A. S.; BEZERRA FILHO, J. E. Transparência nos portais eletrônicos: análise das informações divulgadas pelos municípios mais populosos do Sudeste brasileiro. **RAGC**, [S. l.], v. 5, n. 19, 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUALAZZI, G. A. S.; SANTOS, G. S.; CAMPOS, F. C. Avaliação da qualidade da informação em empresas de projetos e serviços de TI. **Perspectivas em Ciências Tecnológicas**, Pirassununga, SP, v. 2, p. 21-38, 2013. Disponível em: <https://fatece.edu.br/arquivos/arquivos-revistas/perspectiva/volume2/2.pdf> Acesso em: 14 nov. 2023.

HODGES, R. Joined-up government and the challenges to accounting and accountability researchers. **Financial Accountability & Management**, v. 28, n. 1, p. 26-51, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2011.00535.x> Acesso em: 13 nov. 2023.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KIM, H.; BAEK, Y. M. From e-government to digital government: the public value of Seoul's open government data initiative. **Government Information Quarterly**, [S. l.], v. 35, n. 4, p. 659-666, 2018.

KLEIN, B. D. User perceptions of data quality: internet and traditional text sources. **Journal of computer information systems**, [S.l.], v. 41, n. 4, p. 9-15, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08874417.2001.11647016> Acesso em: 15 nov. 2023.

KLERING, Luis Roque; PORSSSE, Melody de Campos Soares. Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico. **Desenvolvimento em questão**, [S. l.], v. 12, n. 25, p. 41-80, 2014.

KUNZLER, C. M. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 16, p. 123-136, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/146/144> Acesso em: 13 nov. 2023.

LAGO, I.; TIRONI, E.; GURZA LAVALLE, A. A pesquisa sobre transparência e acesso à informação na América Latina: perspectivas, abordagens e debates. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 70, 51-70, 2019.

LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government**: collaboration, transparency, and participation in practice. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

LE COADIC, Y-F. **A ciência da informação**. Brasília, DF: Brinquet de Lemos, 1996.

LEE, J. Preparing performance information in the public sector: an Australian perspective. **Financial Accountability & Management**, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 117-149, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0408.2008.00449.x> Acesso em: 13 nov. 2023.

LEITE, A. P. T.T. *et al.* Portais da internet. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 279-289, jan./fev. 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6264/4855> Acesso em: 12 nov. 2023.

LEMOS, André *et al.* Cidade, tecnologia e interfaces: análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. 6, n. 2, p. 2-20, 2004.

LIMA, H. R. **Controle externo, administração pública e transparência administrativa.**

2008. Disponível em:

https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/AGU-1_e05d770f58af2426606729f75b9f1da1 Acesso em: 26 jun. 2023.

LIMA, F. A.; SANTOS, V. L. M.; SOUSA, J. F. A atuação dos tribunais de contas dos municípios na melhoria da gestão pública municipal no Brasil. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 1, p. 43-58, 2017.

LINDERS, D.; MEIJER, A.; DE LANGE, M. The effect of open government data on citizen trust in government. **Information Polity**, Amsterdam, v. 24, n. 2, p. 143-162, 2019.

LUHMANN, N. **Sociedad y sistema: la ambición de la teoría.** Tradução de Santiago López Petit e Dorothee Schimitz. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1990.

LUHMANN, N. **Die gesellschaft der gesellschaft**, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais.** Lineamientos para uma teoria general. Barcelona, Anthropos editorial, 1998.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas.** 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MACHADO, J. *et al.* O caso do Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e acertos. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-GIGAPP, 8., 2017, Madrid, Spain. **Anais [...]**, Madrid, Spain, 2017.

MEDEIROS, A.K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 47, p. 745-775, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000300010> Acesso em: 12 nov. 2023.

MELO, R. V.; CRUZ, E. B. Transparência pública nos municípios brasileiros: uma análise dos rankings de transparência. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 80, p. 97-117, 2019.

MENEZES, L. A.; VASCONCELOS, A. L. A importância dos tribunais de contas na fiscalização da gestão pública municipal. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 121-137, 2019.

MILANI, C. R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 551-579, 2008.

MILLER, C. Hybrid management: boundary organizations, science policy, and environmental governance in the climate regime. **Science, Technology, & Human Values**, [S.l.], v. 26, n. 4, p. 478-500, 2001.

MIRANDA, C. A.; FERREIRA, D. S. Transparência pública e participação cidadã: uma análise dos municípios do estado do Pará que aderiram ao programa nacional de transparência pública. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 13, n. 3, p. 171-186, 2018.

MULGAN, R. Comparing accountability in the public and private sectors. **Australian Journal of Public Administration**, Oxorford-UK, v. 59, n. 1, p. 87-97, mar. 2000.

MOURA, C. M. S. *et al.* A efetividade na gestão municipal do estado do Pará: um estudo com base no índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) do Tribunal de Contas dos Municípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília-DF, v. 69, n. 3, p. 731-759, 2018.

NASCIMENTO, Divane Dias dos Santos; SILVA, Paula Cristina; SCHINDZIELORS, Herbert Elemar Sousa. Accountability da Prefeitura Municipal de Pinhais e a adequação da lei complementar 131/2009. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v. 9, n. 18, 2020.

NASCIMENTO, A. B.; OLIVEIRA, R. P. Adesão ao programa nacional de transparência pública e índice de transparência ativa dos municípios brasileiros. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 18, n. 52, p. 98-118, 2020.

NAZÁRIO, D. C.; SILVA, P. F.; ROVER, A. J. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, [Florianópolis], v. 1, n. 6, 2012. Disponível em: <https://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/84> Acesso em: 13 nov. 2023.

NEVES, Fabrício Ramos; SILVA, Polyana. E-government em portais públicos de municípios: do visível para o invisível. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, n. 20, p. 1, 2021. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/3160/2272> Acesso em: 26 jun. 2023.

NWABUEZE, U.; MILESKI, J. Achieving competitive advantage through effective communication in a global environment. **Journal of International Studies (2071-8330)**, [S.l.], v. 11, n. 1, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OECD. **Principles for transparency and integrity in lobbying**. [S.l.], 2001. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm> Acesso em: 29 maio. 2023.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Arildo. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. **Prêmio Serzedello Corrêa**, p. 143, 2001.

OLIVEIRA, M. V. *et al.* Controle externo e inclusão social: uma análise sobre a participação popular na fiscalização dos recursos públicos. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 10, n. 27, p. 61-71, 2016.

OSÓRIO, F. M. **Compliance**: a importância da transparência e da ética no ambiente empresarial e público. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

PARÁ. **Portal da transparência**. Ananindeua, 2023. Disponível em: <https://www.ananindeua.pa.gov.br/transparencia> Acesso em: 27 dez. 2023.

PARÁ. **Portal da transparência**. Belém, 2023. Disponível em: <http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/> Acesso em: 27 dez. 2023.

PARÁ. **Portal da Transparência**. Benevides, 2023. Disponível em: <https://benevides.cr2.site/> Acesso em: 27 dez. 2023.

PARÁ. **Portal da transparência**. Castanhal, 2023. Disponível em: <https://castanhal.cr2transparencia.com.br/> Acesso em: 27 dez. 2023.

PARÁ. **Portal da transparência**. Marituba, 2023. Disponível em: <https://marituba.pa.gov.br/site/portal-da-transparencia/> Acesso em: 27 dez. 2023.

PARÁ. **Portal da transparência**. Santa Bárbara do Pará, 2023. Disponível em: <https://santabarbara.pa.gov.br/portal-da-transparencia/> Acesso em: 27 dez. 2023.

PARÁ. **Portal da transparência**. Santa Isabel do Pará, 2023. Disponível em: <https://santaizabel.pa.gov.br/portal-da-transparencia/> Acesso em: 27 dez. 2023.

PEREIRA, L. F.; OLIVEIRA, D. G. O papel da transparência na efetividade da administração pública. **Revista Gestão Pública**: práticas e desafios, Recife, v. 10, n. 3, p. 386-404, 2019.

PEREIRA, F. A.; ROCHA, M. V. A importância do controle externo popular no combate à corrupção. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 157-174, 2020.

PESSANHA, C. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. Direitos e cidadania. **Justiça, poder e mídia, Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, p. 122-147, 2007.

PETERS, B. G. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Public Administration**, Oxford- UK, v. 76, 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9299.00102> Acesso em: 13 nov. 2023.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6642/5226> Acesso em: 16 nov. 2023.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>. Acesso em: 12 nov. 2023.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. *In*: PINHO, J. A. (org.) **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 13-39.

RAADSCHELDERS, J. Transparency and accountability. *In*: PETERS, B. G. (ed.). **The handbook of public administration**. Newbury Park: Sage Publications, 2011.

RADARATRANSAPRENCIA. ATRICON. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 10 nov. 2023.

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**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, mar. 2011. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/1328/construindo-a-accountability-em-portais-eletronicos-de-camaras-municipais--um-estudo-de-caso-em-santa-catarina> Acesso em: 10 nov. 2023.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.

REIS, Alexandre Pepe; FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte. Visão sistêmica dos modelos de gestão pública no cenário brasileiro. **Gestão & Sociedade**: revista de Pós-Graduação da Uniabeu, v. 2, n. 1, 2013.

RESENDE, W.; NASSIF, M. E. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Encontros Bibli**: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, [Florianópolis], v. 20, n. 42, p. 1-16, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2015v20n42p1/29132> Acesso em: 10 nov. 2023.

REIS, A. P.; FONSECA, A. C. P. D. Visão sistêmica dos modelos de gestão pública no cenário brasileiro. **Gestão & Sociedade**: revista de Pós-Graduação da Uniabeu, [S.l.], v. 2, n. 1, 2013.

RIBEIRO, A. M. **Instrumentos de auditoria**: um olhar sobre o observatório social de Uberlândia. Orientador: Adeilson Barbosa Soares. 2018. 23 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

RODRIGUES, J. C.; ARAÚJO, R. Q. Transparência pública no estado do Pará: uma análise da legislação estadual em relação aos dados abertos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 310-329, 2019.

SALES, T. S. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos Portais da Transparência dos Estados brasileiros antes e após o advento da Lei nº 12.527/2011. **Direito Público**, [S.l.], v. 9, n. 48, p.28-48, 2013. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2126> Acesso em: 14 nov. 2023.

SALITERER, I.; KORAC, S. Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 24, n. 7-8, p. 502-517, 2013.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. **Transparência fiscal eletrônica**: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. Orientador: Jerônimo José Libonati. 2008. 177 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)- Universidade de Brasília; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Recife, 2008.

SANTOS, R. S. *et al.* O índice de efetividade da gestão municipal e o controle social: um estudo sobre a utilização dos dados do IEGM pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 17., 2019, São Paulo. **Anais** [...] São Paulo: ANPAD, 2019.

SANTOS, M. S.; SILVA, L. M. O papel dos tribunais de contas na promoção da transparência na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 846-863, 2018.

SANTOS, R. L.; SILVA, C. C. A importância dos órgãos de controle na efetividade das políticas públicas. **Revista de Direito e Política**, Itajaí, v. 8, n. 2, p. 205-222, 2018.

SANTOS, Maria Cristiane Pereira; SANTOS, Elizabeth Alves. Transferências e receitas do sistema único de saúde durante a covid-19 nos municípios de Pernambuco. **Management Journal**, v. 2, n. 2, p. 10-25, 2020.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHEDLER, A. The menu of manipulation. **Journal of Democracy**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 36-50, 2002.

SCHMITTER, Philippe C. **How to democratize the European Union: and why Bother?**. Rowman & Littlefield, 2000a.

SENGE, P. M. The fifth discipline. **Measuring business excellence**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 46-51, 1997.

SENGE, P. M. *et al.* **Schools that learn (updated and revised)**: a fifth discipline fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education. Currency, 2012.

SILVA, Sivaldo Pereira. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.

SILVA, R. C. D.; SANTOS, R. L. D. Efetividade da gestão municipal e qualidade da educação básica nos municípios do Pará. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 36, n. 109, p. 15-32, 2020.

- SILVA, A. F. *et al.* Transparência pública e a promoção da accountability. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 1-19, 2019.
- SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**, [S. l.], v. 1, p. 373-407, 2005.
- SILVA, J. I. A. O.; OLIVEIRA, T. F. S. Ouvidoria e gestão pública: uma relação necessária. **HOLOS**, [S. l.], v. 5, p. 1-32, 2020.
- SILVA, G. A.; SOUSA, L. R.; NASCIMENTO, M. C. A lei complementar nº 131/2009 e o fortalecimento da transparência e do controle social nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 51-71, 2020.
- SILVEIRA, A. R.; SANTOS, A. M. Programa nacional de transparência pública e controle externo: uma análise da adesão dos estados brasileiros. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 181-200, 2019.
- SINCLAIR, Amanda. The chameleon of accountability: Forms and discourses. **Accounting, organizations and Society**, [S. l.], v. 20, n. 2-3, p. 219-237, 1995.
- SIQUEIRA, T. R.; LIMA, L. C.; PAULA JÚNIOR, E. A. de. Transparência pública e controle social: contribuições para a gestão social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55 n. 2, p. 430-448, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200119x>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- SMYTH, S. Contesting public accountability: A dialogical exploration of accountability and social housing. **Critical Perspectives on Accounting**, [S.l.], v. 23, n. 3, p. 230-243, abr. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.12.007> Acesso em: 14 nov. 2023.
- SOUZA, F. G.; FRANCO, J. O papel do Tribunal de Contas da União na promoção da transparência e no combate à corrupção no Brasil. **Revista de Gestão Pública**, Brasília, DF, v. 8, n. 2, 234-249, 2016.
- SOUZA, Ramon Jorge *et al.* Avaliação da qualidade das informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Ceará. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 24, n. 54, p. 91-104, 2019.
- SOUZA, M. R.; SANTOS, R. F. Controle externo popular: participação social e fortalecimento da cidadania. **Revista de Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 110-132, 2019.
- TAVARES, A. F.; NASCIMENTO, J. L.; SOUZA, M. M. A visão sistêmica na gestão pública: um estudo de caso da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Município de São Gonçalo do Amarante/RN. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 80, p. 1-19, 2019.
- TEORELL, J. Determinants of vertical accountability: corruption, democracy, and elite turnover. **World Politics**, Cambridge, [S. l.], v. 62, n. 2, p. 270-299, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - TCE-PR. **Índice de Transparência da Administração Pública (ITP)**. Paraná, 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-indice-de-transparencia-da-administracao-publica-itp/317844/area/250>. Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO -TCU. **Auditoria de conformidade da transparência dos Estados e do Distrito Federal**. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tcu-identifica-deficiencias-na-qualidade-e-atualizacao-das-informacoes-disponibilizadas-pelos-estados-e-df.htm>. Acesso em: 1 maio, 2023.

VENTURA, K. S.; SIEBRA, S. de A.; FELL, A. F. de A. A importância da visão sistêmica para a implementação da Lei de Acesso à informação nas instituições: o caso da Universidade Federal de Pernambuco. **Liinc em Revista**, [S. l.], v. 9, n. 2, nov. 2013. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/3459>. Acesso em: 17 jun. 2023.

VERKUIL, P. R. Accountability and the Sustainable Development Goals. **Global Governance**, [S. l.], v. 22, n. 4, p. 579-592, 2016.

VIDAL, J. P. **Por meio da teoria: enfoques neossistêmicos e pós-estruturalistas**. Belém: Paka-Tatu, 2017.

VIEGAS, R. A.; GOMES, R. C. M.; SILVA, M. A. Participação e transparência: elementos para promoção da accountability nos municípios. **REVISA: Revista de Estudos Sociais e Ambientais**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 91-107, 2021.

VIEIRA, P. R. **Avaliação da qualidade da informação em sistemas de informações estratégicas voltados ao judiciário brasileiro**. 2015. 83 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Centro Tecnológico de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136308/336052.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 13 nov. 2023.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management. **Journal of public administration research and theory**, v. 21, n. 2, p. 367-386, 2011. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/21/2/367/959940> Acesso em: 10 nov. 2023.

WAND, Y.; WANG, R. Y. Anchoring data quality dimensions in ontological foundations. **Communications of the ACM**, [S. l.], v. 39, n. 11, p. 86-95, nov. 1996. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/240455.240479> Acesso em: 10 nov. 2023.

WERTHEIN, J. A sociedade da informação e seus desafios. **Ciência da informação**, [S. l.], v. 29, p. 71-77, 2000.

WORTHY, B.; BENNISTER, M.; STAFFORD, M. Transparency at the margins: Controlling immigration through openness in the UK? **Public Administration**, [S. l.], v. 95, n. 1, p. 28-44, 2017.

ZHANG, X.; WANG, J. Government Openness, E-Government, and public service delivery: evidence from China's Local Governments. **Sustainability**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 1.143. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su12031143>. Acesso em: 10 nov. 2023.

UCCOLOTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionamento ou debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n 25, p. 137-158, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137/29393> Acesso em: 14 nov. 2023.