

## **Portais Eletrônicos utilizados nos Municípios fluminenses: Análise das Ações Inovadoras**

### **Electronic Portals used in Fluminense Cities: Analysis of the Innovative Actions**

**Marcello Vinicius Doria Calvosa**

Doutor pela Universidade de São Paulo

Docente da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

**E-mail:** mvcalvosa@yahoo.com.br

**Thiago de Almeida Silva**

Especialista pela Universidade Federal Fluminense

Analista na Prefeitura Municipal de São Gonçalo

**E-mail:** thiagosilva.info@gmail.com

**Patricia Viveiros de Castro Krakauer**

Pós-Doutora pela Universidade de São Paulo

Docente da Faculdade do Campo Limpo Paulista

**E-mail:** patricia.krakauer@faccamp.br

#### **Resumo**

O objetivo deste trabalho foi analisar ações inovadoras propostas e executadas nos portais eletrônicos pelos municípios do Rio de Janeiro. A escolha do tema transparência pública, baseado no governo eletrônico municipal, foi motivada devido sua importância para o controle social, sendo os portais eletrônicos um de seus canais. Como objeto de pesquisa foram selecionados 25 municípios, que excederam R\$ 3 bilhões do produto interno bruto, por possuírem a tradição de investir em tecnologia e registrar ações de transparência pública na internet. Trata-se de uma pesquisa descritiva, aplicada, qualitativa, realizada em algumas etapas: com a pesquisa bibliográfica foram definidos os critérios para a realização da pesquisa documental subsequente, sendo considerada para a coleta as obrigações dos portais eletrônicos definidas por lei. Seguiu-se uma análise qualitativa dos portais e análise de conteúdo dos resultados alcançados. A principal conclusão, pela ótica da transparência pública, foi que, atualmente, são disponibilizadas ferramentas que permitem a participação da sociedade nas decisões e divulgação de informações dos principais projetos. A elaboração do estudo pode ser justificada pela importância da temática no contexto contemporâneo do nosso país e por se tratar de um campo teórico carente de investigação, especialmente quando se trata de ferramentas inovadoras existentes nos portais que assegurem a informação de forma transparente para toda a sociedade. Assim, o estudo contribui com a gestão dos portais eletrônicos ao apresentar recomendações de aperfeiçoamento, de forma que possa ser mais efetiva no que tange a disponibilização de informações e a transparência pública.

**Palavras-chave:** Transparência Pública; Portais Eletrônicos; *Accountability*.

## **Abstract**

The purpose for this job was to analyze actions proposed and executed on electronic portals by the counties from Rio de Janeiro. The choice of the public transparency theme, based on the municipal electronic government, was motivated due to its importance for the social control, since the electronic portals are one of its channels. As the research object, it was selected 25 counties, which exceeded R\$ 3 billions of the gross national product, for having the tradition of investing in technology and registering actions of public transparency on the internet. It is about a descriptive, applied, qualitative research, made in a few steps: with a bibliographic research were defined the criteria for the achievement of the subsequent documental research, being considered for the collection the electronic portals obligations defined by law. Followed by a qualitative analysis of the portals and a content analysis of the results achieved. The main conclusion, through the public transparency viewpoint was that, currently, tools that allow the participation of society in decision making and the divulgation of the main projects were made available. The elaboration of the study can be justified by the importance of the thematic on the contemporaneous context of our country and for being a theoretical field lacking investigation, especially when it has to do with existing innovative tools on portals that assure the information in a transparent way to the whole society. Therefore, the study contributes to the electronic portals management as recommendations of improvement are presented, in a way that it can be more effective regards information availability and public transparency.

**Keywords:** Public Transparency, Electronic Portals, Accountability

## **1 Introdução**

O tema transparência pública tem gerado grande interesse acadêmico e social atualmente, principalmente após a promulgação das Leis de Responsabilidade Fiscal (LRF), Complementar nº 101/2000 e de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011. Sinalizando um dos motivos de maior notoriedade, Raupp e Abreu (2014) afirmam, por exemplo, que a LRF estabeleceu um conjunto de ações para prevenir riscos e corrigir desvios com o intuito de garantir o equilíbrio das contas públicas. Outro exemplo foi a LAI (Brasil, 2011), que tornou obrigatória a observância da publicidade da administração pública, com exceção de informação sigilosa. Ribeiro e Zuccolotto (2014) alertam que essa transparência se encontra em um nível incipiente no Brasil, pois as informações são divulgadas em um ambiente político e cultural com ideologias e interesses diversos.

Somando-se aos exemplos mencionados, destaca-se a questão da descontinuidade das ações inovadoras que ocorrem no período de transição entre os governos, indo de encontro a continuidade esperada nas políticas (Caldas e Ávila, 2013), que significa manter seus objetivos iniciais, mas sem esquecer de agregar outros objetivos. Poderia ser esse um dos motivos que levam a questões sobre ser a transparência na gestão pública deficitária, conforme discutido em estudos anteriores (Mazzei e Castro, 2014; Quintana, Jacques e Macagnan, 2013; Ribeiro, Zuccolotto e Teixeira, 2014; Santos, Bernardes e Rover, 2012).

A transparência e a disponibilização da informação têm como objetivo atacar a corrupção e propiciar o aperfeiçoamento constante das ações governamentais (Raupp e Abreu, 2014), sendo que a preocupação do governante em realizar a prestação de contas de seus atos

para a sociedade é descrita como *accountability* (Cruz *et al.*, 2010). Também é necessário que a sociedade se mobilize com o intuito de realizar o controle dos atos públicos, contudo, a sociedade civil brasileira é considerada fraca e desorganizada e os mecanismos de pressão e controle sobre o Estado são insuficientes (Pinho, 2008). Com o aumento do controle social, os governantes podem passar a ser responsabilizados por suas ações, iniciativa que contribui para diminuir a corrupção (Quintana, Jacques e Macagnan, 2013), sendo que os portais eletrônicos são uma das ferramentas que podem promover tal controle, permitindo que a população tenha acesso mais fácil aos serviços e informações.

A utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) pode ser usada pelo setor público para ampliar a possibilidade de disponibilizar informações, além de melhorar o processo democrático e o serviço público (Braga e Gomes, 2016; Mazzei e Castro, 2014). Existem iniciativas internacionais em que as TICs foram utilizadas como ferramenta de participação social, como, por exemplo, o estudo de Hilgers e Piller (2011) que apresentam o caso da cidade australiana Melbourne, que realizou um planejamento urbano após ser atingida por um devastador incêndio. Por meio do programa *Future Melbourne Program* fez-se o uso de ferramentas como *wiki* e *blogs*, nas quais os cidadãos podiam comentar e trabalhar no desenvolvimento da cidade.

A escolha do tema Transparência Pública baseado no governo eletrônico municipal foi motivada por ser uma área ainda muito incipiente e devido sua importância para o controle social. O Brasil vem avançando na iniciativa de tornar a gestão pública mais transparente, porém tem ocorrido de forma insatisfatória (Pinho, 2008). Diante do exposto, a seguinte questão de pesquisa foi destacada: Que ações inovadoras, presentes nos portais eletrônicos municipais analisados do Rio de Janeiro, sobressaem-se por terem características que possam reproduzir exemplos de transparência pública eletrônica para os demais municípios fluminenses? Busca-se, com essa questão norteadora: (1) analisar se os portais virtuais mantidos pelo governo eletrônico dos 25 municípios fluminenses com maior PIB possuem instrumentos que assegurem transparência pública para a visibilidade da gestão pública; e (2) identificar pontos a serem aperfeiçoados e que facilitem a interface de um cidadão fluminense, um usuário final do sistema, com as ferramentas propostas pela gestão municipal.

Neste trabalho, o estado do Rio de Janeiro foi selecionado para o estudo por ter destaque nacionalmente, possuindo o segundo maior PIB nacional (IBGE, 2015) e, ao mesmo tempo, pelo critério da conveniência, por ser o município de origem dos pesquisadores.

A elaboração deste estudo pode ser justificada pela importância da temática no contexto contemporâneo do nosso país e por se tratar de um campo teórico carente de investigação, conforme observado pelos resultados obtidos com o estudo bibliográfico realizado no Google Acadêmico (2015) e na base de dados da Capes (2015) – que apontou apenas 17 trabalhos com esse teor – e também nos comentários inseridos em trabalhos anteriores como o de Zuccolotto e Teixeira (2014) e Raupp e Pinho (2013). Como não foram encontrados artigos científicos que identificassem ferramentas inovadoras nos portais que assegurassem a informação de forma transparente para a sociedade, acredita-se que o presente artigo contribui, além de apresentar resultados que permitem se avançar na compreensão de uma temática atual, com municípios que optem pela implementação dos portais, identificando erros que possam ser evitados e recomendações práticas.

## **2 Fundamentação Teórica**

Os três pilares que fundamentam teoricamente a presente pesquisa serão apresentados nos itens a seguir: inovação no serviço público, transparência pública e portais eletrônicos.

### **2.1 Inovação no serviço público**

Segundo Hamel (2000, p.19), “inovação é um processo estratégico, de reinvenção contínua do próprio negócio e da criação de novos conceitos de negócios” e, ao utilizá-la no setor público, é possível disponibilizar serviços aos cidadãos com melhores resultados por meio de novas formas de solução de um determinado problema. Essa maior eficiência é importante para se alcançar operações mais transparentes e controle social (Amorim, 2014), sendo que o ato de inovar exige a incorporação de mudanças que irão alterar elementos e introduzir aspectos valorativos nas instituições, métodos e relações sociais. Essas mudanças deverão incorrer em ações com foco na transparência e no controle social por meio da inclusão social e da participação popular (Freitas e Dacorso, 2014).

Especificamente voltada aos serviços públicos, Lima e Vargas (2012, p. 386) consideram ser adequada a definição que traduzem de Koch e Hauknes (2005, p.9): “Inovação é a implementação ou desempenho de uma nova forma específica ou repertório de ação social, implementada deliberadamente por uma entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades”.

Para Lima e Vargas (2012) é difícil compreender o setor público como gerador de inovações, pois normalmente ele é visto como criador de arcabouço legal regulatório, como agente financiador de inovações ou consumidor das mesmas, mas poucos são os momentos em que é visto como protagonista de processos de inovação. Para esses autores, é difícil identificar artefatos oriundos da inovação no setor público, em especial em se tratando de serviços. Dessa forma, neste trabalho, serão consideradas ações inovadoras os instrumentos implementados que não são obrigações legais, seguindo o preconizado por Freitas e Dacorso (2014).

### **2.2 Transparência Pública e *Accountability***

A informação é relevante para a democracia, uma vez que por meio do conhecimento é possível realizar o controle social (Raupp e Abreu, 2014). A importância desse controle está em permitir que o cidadão participe fiscalizando, monitorando e controlando as ações da administração pública (Harrison *et al.*, 2012), por isso, ter a informação acessível e transparente garante uma democracia sólida e dissipa a opacidade, que esconde a corrupção, ineficiência e incompetência (Michener e Bersch, 2011). Por isso, deve-se implementar uma cultura favorável à transparência de forma que os políticos, técnicos e gestores lidem com a mesma como uma política pública (Pires e Nebo, 2014).

Algumas leis são alguns exemplos da busca por maior transparência por meio da eliminação de barreiras na comunicação (lei 10.098/2000), obrigatoriedade de prestação de contas por meio da disponibilização de relatórios fiscais e da execução orçamentária e financeira (lei 101/2000; lei 131/2009) e de assegurar o direito de acesso à informação (lei 12.527/2011). As leis são necessárias para garantir ao cidadão o acesso das informações

governamentais, mas também é preciso promover e incentivar a participação dos cidadãos na tomada de decisão (Carpio, 2013) e a participação da sociedade civil por meio de novos espaços e mecanismos tem sido amplamente estudada, sendo a sua importância debatida como forma de suprir um suposto déficit democrático (Brelaz e Alves, 2013). Com o intuito de atingir objetivos comuns, redes sociais podem ser formadas, possibilitando uma associação dotada de poder e mobilidade (Pinto e Junqueira, 2009).

Uma das premissas da democracia é que o governo seja transparente. Stiglitz (2001, p.29, tradução nossa) define transparência como: “o direito fundamental de saber, de falar e de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por quê”, que envolve um direito básico de saber, falar e ser informado sobre o que o governo está fazendo e o porquê. Ribeiro e Zuccolotto (2014) destacam que ser transparente significa disponibilizar informações confiáveis e que façam sentido para o cidadão. É desejável que essa disponibilização seja feita de forma proativa pelo Estado e não reativa, que ocorre quando o cidadão realiza um pedido de acesso à informação (Santos, Bernardes e Rover, 2012).

A importância de uma gestão transparente está em garantir aos cidadãos acesso às informações de ações executadas pelos governantes, seja de políticas em andamento ou executadas em períodos anteriores (Raupp e Abreu, 2014). Essa transparência do governo tem o importante papel contributivo no aumento da *accountability*, que está ligada à prestação de contas dos governantes e sua responsabilização democrática (Mazzei e Castro, 2014), ou seja, está relacionada à prestação de contas e responsabilidade dos representantes públicos.

Estudos anteriores, como os de Braga e Gomes (2016) e Raupp e Pinho (2013, p. 771), consideram que os “portais eletrônicos podem contribuir efetivamente para a construção de *accountability*”, sendo ainda incipiente a sua efetiva realização em função de ser recente a inserção da *accountability* na agenda política e presença dos portais nesse contexto. Em outros países, contudo, pesquisas (Hammerman, 2005; Löfstedt, 2005) mostraram que quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de *accountability*.

Ao analisar à *accountability* no Brasil temos uma doutrina majoritária que considera que o processo no país está caminhando, apesar da lentidão (Raupp e Abreu, 2014; Amorim, 2014). Já a doutrina minoritária (Pinho, 2008) considera que o Brasil se encontra com uma *accountability* fraca, pois a pressão da sociedade sobre o Estado em busca de maior transparência quase não existe. Para fins acadêmicos, este trabalho seguirá a linha da doutrina majoritária.

### **2.3 Portal Eletrônico: Uma ferramenta de transparência pública e controle social**

A utilização da tecnologia da informação e comunicação (TIC) pelo setor público, conhecida como governo eletrônico, permite promover um governo mais eficiente, assegurar serviços melhores e aperfeiçoar o processo democrático (Calderón e Lorenzo, 2010).

O aprimoramento dos portais eletrônicos pode trazer mudanças no próprio desenvolvimento municipal com relação ao processo decisório e a estratégia municipal. O governo eletrônico surge como uma promessa de ser um meio eficaz para combater a corrupção (Gonçalves e Rezende, 2015; Michener e Bersch, 2011).

Apesar de ser uma ferramenta que promove a democratização da informação, o uso de portais eletrônicos pode causar exclusão social (Bertot, Jaeger e Grimes, 2010), dada a limitação ainda existente de acessibilidade à internet ou mesmo de pessoas que não sabem utilizar as tecnologias. De acordo com o estudo NIC.BR (2014), 42% da população nunca acessou a internet. Mesmo com essa limitação, os portais eletrônicos vêm ganhando importância como ferramenta de transparência pública e controle social, pois são capazes de realizar uma comunicação em larga escala, com baixo custo e permitir diálogos horizontais (Bertot, Jaeger e Grimes, 2010; Raupp e Abreu, 2014; Vaz, Ribeiro e Matheus, 2011). O portal eletrônico de uma prefeitura pode ser visto como a porta de entrada para o cidadão em uma esfera menor, mais controlada, já que a partir dele é possível ter acesso a serviços e informações e perceber mais facilmente as iniciativas, pois o governo está mais próximo de seus cidadãos. Segundo Freitas e Dacorso (2014), os portais representam um instrumento promissor no aumento da transparência pública devido à facilidade do cidadão em acessar a informação política, assegurando que o mesmo esteja bem informado sobre a gestão pública, pois além de garantir uma gestão transparente, os portais possibilitam o controle social uma vez que garantem ao cidadão solicitar informações e expressar opiniões (Calderón e Lorenzo, 2010; Silva, Pedroso e Zucchi, 2014).

### **3 Procedimentos Metodológicos**

No desenvolvimento deste estudo foram selecionados critérios metodológicos descrito por Gil (2010) no que tange natureza, forma de abordagem, objetivos e procedimentos técnicos. Considerando sua natureza, foi utilizada a pesquisa aplicada para gerar conhecimentos com vistas à aplicação em uma determinada situação específica; a abordagem utilizada foi a pesquisa qualitativa, na qual o investigador faz alegações de conhecimento com base em perspectivas construtivistas; quanto aos objetivos utilizou-se o método descritivo, no qual o pesquisador descreve as características de um determinado fato ou fenômeno; e os procedimentos técnicos consideraram a pesquisa bibliográfica e documental, em três etapas distintas, como pode ser percebido no Quadro 1.

**Quadro 1** - Definição das tarefas a serem executadas

<b>Etapa</b>	<b>Tarefa</b>	<b>Ação Necessária</b>
1	Pesquisa Bibliográfica	Busca através de repositórios existentes na internet, com o objetivo de conhecer as publicações existentes sobre a temática no Brasil.
2	Pesquisa Bibliográfica	Realizar aprofundamento teórico para definir os instrumentos que pode ser considerado uma inovação relacionada à transparência.
3	Pesquisa Documental	Visita aos portais eletrônicos municipais, a fim de identificar e registrar inovações / problemas.

Fonte: Autores.

Na etapa 1 foi realizada a busca por materiais bibliográficos objetivando conhecer a produção científica brasileira sobre a temática. Optou-se pelas bases de dados Google Acadêmico e Capes dada a relevância de ambas para as publicações nacionais, sendo que o levantamento em bases nacionais é aderente à temática em estudo e destacada por Vanz e Stumpf (2010) como fundamental. Para a busca, foram utilizadas as seguintes expressões: portais eletrônicos municipais e transparência pública. O levantamento, realizado em abril de Calvosa, M. V. D.; Krakauer, P. V. C.; Silva, T. A.

2015, considerou o período entre 2010 e 2015 e foi utilizado como base para a pesquisa bibliográfica realizada na etapa 2.

Após a leitura de publicações e leis sobre o tema, foi identificado o *Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais*, documento elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU, 2013), utilizado como suporte para o estabelecimento dos critérios utilizados na pesquisa (Quadro 2).

**Quadro 2** - Obrigações Legais Necessárias para uma Gestão Transparente

<b>Lei / Decreto</b>	<b>Obrigações Legais – Os Portais devem...</b>
Decreto 7.185/2010	(i) disponibilizar as informações sem a necessidade de cadastro de usuário ou utilização de senha de acesso; (ii) divulgar procedimento licitatório, fornecedores e dos bens/serviços contratados; (iii) acompanhar em tempo real das despesas e receitas.
Lei 9.755/1998	(i) divulgar balanço anual do exercício anterior; (ii) resumir instrumentos de contrato ou de seus aditivos; (iii) relacionar todas as compras mensais realizadas.
Lei 101/2000	Dar ampla divulgação de: (i) planos orçamentários e leis de diretrizes orçamentárias; (ii) prestações de contas e o respectivo parecer prévio; (iii) relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; (iv) despesas e receitas.
Lei 10.098/2000	(i) eliminar as barreiras na comunicação com o estabelecimento de mecanismos; (ii) promover técnicas para tornar os sistemas de comunicação mais acessíveis
Lei 131/2009	(i) disponibilizar, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira.
Lei 12.527/2011	Disponibilizar informações sobre: (i) atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (ii) administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos; (iii) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (iv) registros das despesas; registro das competências e estrutura organizacional, e de endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

Fonte: Autores com base nas leis: 101/2000; 131/2009; 10.098/2000; 12.527/2011.

Na etapa 3 foi realizada uma pesquisa documental, especificamente nos portais eletrônicos municipais, sendo que Gil (2010) considera ser essa uma possibilidade para pesquisas qualitativas. Para tal, foi necessária a definição da população e da amostra a ser analisada. Definiu-se o estado do Rio de Janeiro com base nos critérios de posição econômica atual, possuidor do segundo maior PIB nacional (IBGE, 2015) e pelo critério da conveniência.

A seleção da amostra seguiu o critério de estabelecer os municípios fluminenses que possuíam o PIB acima de R\$ 3 bilhões, totalizando 25 municípios. Tais municípios são responsáveis por 90,5% do PIB estadual. Tradicionalmente, municípios com tais receitas são investidores e mantenedores de meios eletrônicos de divulgação e acompanhamento de iniciativas virtuais de transparência pública (Zuccolotto e Teixeira, 2014). Em seguida foi realizado o levantamento do endereço oficial dos portais eletrônicos dos municípios e ao final, a Tabela 1 foi elaborada.

**Tabela 1** - Relação dos 25 maiores municípios fluminenses em função do PIB

Posição	Município	PIB do Município (1.000 R\$)	Participação Estadual no PIB (%)
1º	Rio de Janeiro	220.924.561	43,8
2º	Campos dos Goytacazes	45.129.215	9,0
3º	Duque de Caxias	27.121.886	5,4
4º	Niterói	15.112.496	3,0
5º	Macaé	14.459.881	2,9
6º	Cabo Frio	12.480.926	2,5
7º	São Gonçalo	11.976.716	2,4
8º	Rio das Ostras	11.327.340	2,2
9º	Angra dos Reis	10.973.424	2,2
10º	Nova Iguaçu	10.665.648	2,1
11º	Volta Redonda	9.187.069	1,8
12º	Petrópolis	9.133.358	1,8
13º	Belford Roxo	7.542.639	1,5
14º	Resende	5.965.397	1,2
15º	São João de Meriti	5.707.688	1,1
16º	Maricá	5.332.833	1,1
17º	São João da Barra	4.899.623	1,0
18º	Quissamã	4.891.140	1,0
19º	Itaguaí	3.698.896	0,7
20º	Casimiro de Abreu	3.549.999	0,7
21º	Teresópolis	3.490.737	0,7
22º	Barra Mansa	3.417.627	0,7
23º	Nova Friburgo	3.164.288	0,6
24º	Itaboraí	3.097.077	0,6
25º	Porto Real	3.011.763	0,6

**Fonte:** Autores, com base no levantamento apontado pelo IBGE (2015).

Para a análise foram consideradas categorias (Quadro 3), seguindo o preconizado por Bardin (2006) em uma das técnicas possíveis para a análise de conteúdo. Tais categorias foram elencadas a partir do trabalho de Cruz *et al.* (2010) e constituíram o pilar das análises subsequentes realizadas.

**Quadro 3** - Informações Importantes Para Uma Gestão Transparente

Categoria	Objetivos
1 – Institucional	Permite ao cidadão obter informações sobre a instituição e seus governantes.
2 – Transparência Econômica e Financeira	Possibilita o acompanhamento da gestão econômica e financeira dos recursos e onde eles estão sendo investidos.
3 – Transparência em Licitações e Contratos	Disponibilização de informações sobre fornecedores, contratos e procedimentos licitatórios.
4 – Instrumentos de Planejamento Municipal	A sociedade tem o controle de como o município planeja se desenvolver de forma a crescer sem afetar o meio ambiente.
5 - Interação com os Cidadãos e com a Sociedade	Assegurar que os portais eletrônicos estão sendo desenvolvidos de forma a garantir serviços eletrônicos de qualidade, acesso ao portal independente do meio utilizado e acessibilidade a diferentes tipos de usuários

**Fonte:** Autores com base em Cruz e colaboradores (2010).

O objetivo de tais categorias é produzir amplo conhecimento da gestão municipal, principalmente quando inter-relacionadas. Por exemplo, a categoria Institucional disponibiliza informações sobre a estrutura organizacional e os ocupantes dos principais cargos, sendo possível identificar os responsáveis pelas demais categorias. A partir da categoria Instrumentos

*Calvosa, M. V. D.; Krakauer, P. V. C.; Silva, T. A.*

de Planejamento Municipal existe a possibilidade do acesso a informações referente ao desenvolvimento municipal, que serão executados pelos fornecedores por meio de licitações, que podem ser encontradas na categoria Transparência em Licitações e Contratos. Para realizar o controle financeiro da gestão pública os dados da Transparência Econômica e Financeira são utilizados. A categoria Interação com os Cidadãos e com a Sociedade disponibiliza ferramentas que facilitam o acesso às informações referentes às categorias de 1 a 4 e que participe das decisões políticas.

#### **4 Apresentação dos Resultados**

Após análise qualitativa de cada portal houve a enumeração de ações existentes. No Quadro 4 foram apresentadas apenas as ações que poderiam conter alguma inovação em sua implementação sob a ótica do controle social e da transparência pública, dada a temática em estudo. Como critério de seleção das ações utilizou-se o critério de identificar os instrumentos que contribuíam para o acesso da informação conforme indicado pelo CGU (2013).

**Quadro 4** - Instrumentos Presentes Identificados nos Portais Municipais Fluminenses

<b>Instrumentos</b>	<b>Presente nos Seguintes Municípios</b>	<b>Ano em que foi Instituído</b>
Plano de Mobilidade Urbana	Rio de Janeiro	2015
Carioca Digital		2014
DATA.RIO		2014
LAB.RIO		2014
e-compras RIO		2013
1746		2011
Cidade Olímpica		2011
Rio Sempre Presente		2011
Colab.re		2014
Niterói que queremos		Niterói
Revitalização do centro de Niterói	2013	
Macaé Por Você	2014	
Mapa de Realizações da Prefeitura	Macaé	Não Localizado
Realizações do Programa de Governo		Não Localizado
Canal Aberto Educação	Angra dos Reis	Não Localizado
Mapa Virtual	Volta Redonda	Não Localizado
Casa dos Conselhos	Petrópolis	2011
Educação em Foco	Porto Real	2014
Utilização de Mídias Sociais	Todos (exceto Barra Mansa)	2007

**Fonte:** Autores

Com base no Quadro 4 foi realizado um levantamento das ações que possuíam caráter inovador e apresentaram algum ganho para o controle social e a transparência pública. Foram retiradas da listagem sete instrumentos considerados não promotores da transparência, uma vez que as informações não atendem o conjunto mínimo de informações em relação a seus respectivos programas (CGU, 2013). A saber: Carioca Digital (Rio de Janeiro), Mapa de realizações da Prefeitura e Realizações do Governo (ambos de Macaé), Canal aberto da Educação (Angra dos Reis), Mapa Virtual (Volta Redonda), Casa dos Conselhos (Petrópolis) e Educação em foco (Porto Real). Após a retirada dos instrumentos acima mencionados foi

realizada a elaboração do Quadro 5, que apresenta os instrumentos e o caráter inovador das ações.

**Quadro 5 - Caráter Inovador das Ações e o Ganho para a Transparência Pública e Controle Social**

<b>Instrumentos</b>	<b>Caráter Inovador da Ação</b>	<b>Ganho para o Controle Social</b>	<b>Ganho para a Transparência Pública</b>
Cidade Olímpica	Permitir o acompanhamento dos projetos e investimentos para a realização das Olimpíadas de 2016. É possível ver a localização da obra, prazo, custo e os responsáveis pelos recursos e execução.	A sociedade pode acompanhar o valor gasto em cada obra, prazo e responsáveis.	Disponibilização de informações sobre as obras e gastos para as Olimpíadas 2016.
DATA.RIO	Disponibilizar dado em formato aberto sobre diversas áreas temáticas. Esses dados podem ser usados, reutilizados e redistribuídos.	Possibilita criação de indicadores por meio dos dados obtidos.	Possibilidade de usar os dados em sistemas externos e sua manipulação.
E-COMPRAS RIO	Viabilizar o acompanhamento de todo processo licitatório. É possível obter legislação, atas, editais e consultar sanção administrativa dos fornecedores.	As informações pertinentes às licitações estão centralizadas.	Possibilita consultar valores pagos em licitações e sanções de fornecedores.
Plano de Mobilidade Urbana	Disponibilizar informações sobre investimentos em mobilização urbana. Permite acessar um mapa em que é possível identificar áreas mais engarrafadas ou com mais acidentes, redes de linhas de ônibus e ciclovias.	Acompanhamento dos projetos de mobilidade urbana, do que foi projetado ou está em construção.	Disponibilização de informações sobre problemas de mobilidade e o que tem sido feito para solucioná-los.
Rio Sempre Presente	Disponibilizar informações sobre projetos existentes em diferentes áreas. É possível identificar em um mapa a localização do projeto e os ganhos obtidos.	Acompanhamento dos projetos e os benefícios que devem ser gerados.	Informações sobre os projetos criados para resolução dos problemas.
Projetos Participativos para o Desenvolvimento Municipal	Aproximar o poder público dos cidadãos a fim de tornar a gestão municipal mais participativa.	A sociedade pode debater com os órgãos públicos e propor mudanças.	Divulgação do que tem sido feito para o desenvolvimento do município.
Solicitação de Serviços Públicos	Possibilitar que o cidadão solicite diversos serviços públicos, via ligação telefônica ou acesso ao aplicativo.	O cidadão abre solicitações de serviço público.	Acompanhamento do andamento das solicitações.
Utilização de Mídias Digitais	Possibilitar que os projetos sejam acompanhados com o uso de linguagem cidadã, fotos, vídeos por meio das ferramentas mídias sociais.	Facilita o acesso das informações e seu entendimento.	Utilização de diferentes recursos para divulgar as informações.

**Fonte:** Autores

A importância desses instrumentos para o setor público é o de mostrar para sociedade que a gestão pública possui preocupação de prestar contas dos seus atos. Para a sociedade, com o aumento do acesso a informação e da participação popular sobre as decisões públicas, aumenta-se o controle social.

Após a identificação das ações com caráter inovador, foram realizadas considerações a respeito da relevância de cada ação. É possível notar que a utilização de mídias sociais está presente em todos os municípios, o que destaca sua importância como instrumento de transparência pública e que deve ser utilizado por outros municípios. Os instrumentos Criação de Projetos Participativos para o Desenvolvimento Municipal e Solicitação de Serviços Públicos foram implementados pelos grupos I e II, que representam 73,3% de participação no PIB estadual, o que justifica que esses instrumentos devem ser reproduzidos por outros

municípios. Deve-se destacar que algumas ações realizadas pelo Rio de Janeiro não foram reproduzidas pelos demais municípios, são elas: DATA.RIO, E-COMPRAS RIO, Plano de Mobilidade Urbana, Cidade Olímpica e Rio Sempre Presente. Uma possível justificativa é o alto grau de investimento em TIC necessário para implementá-las.

Percebeu-se que 4% dos municípios não possuem instrumentos, como é o caso de Barra Mansa. Destaca-se, contudo, o percentual dos que possuem pelo menos um instrumento, 84%, o que corresponde a 21 municípios, e dois que possuem mais de dois instrumentos, valor considerado abaixo da expectativa destes autores.

Apesar de terem sido identificadas ações com caráter inovador durante esta pesquisa, também foram identificados pontos a serem aperfeiçoados (Quadro 6), inclusive nos municípios com ações inovadoras em seus portais. Tal percepção foi possível pois durante a navegação foram localizadas informações desatualizadas, em alguns casos a última atualização era anterior ao ano de 2013. Essas ocorrências impossibilitam que a sociedade tenha informações para realizar o controle sobre as ações da gestão pública devido à falta de transparência.

**Quadro 6** - Pontos a Serem Aperfeiçoados nos Portais Eletrônicos

<b>Municípios que Apresentaram Significativa Defasagem</b>	<b>Pontos a Serem Aperfeiçoados</b>
Campos dos Goytacazes; Duque de Caxias; Macaé; Nova Iguaçu, Petrópolis e São João de Meriti.	Informações desatualizadas
Duque de Caxias e Itaguaí.	Dificuldade de navegação do portal
Campos dos Goytacazes e Duque de Caxias.	A linguagem cidadã não é utilizada
Campos dos Goytacazes; Duque de Caxias; Niterói, Nova Iguaçu e Barra Mansa.	Não oferece recursos de acessibilidade
Campos dos Goytacazes; Niterói, Macaé e Cabo Frio.	Página não encontrada
Quissamã e Barra Mansa	Não possui portal de transparência
Itaboraí	Portal da Transparência Indisponível

**Fonte:** Autores.

Como recomendação para os municípios listados no Quadro 6, esses devem realizar uma varredura em todo portal a fim de corrigir essas inconsistências. Outra recomendação é a leitura do *Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais* (CGU, 2013), que padroniza a disponibilização da informação nos portais municipais.

Apesar dos municípios com maior expressividade terem sido analisados pela ótica de ações inovadoras presentes nos portais eletrônicos do estado do Rio de Janeiro, não se pode afirmar que os resultados apresentados neste trabalho representam toda a realidade do estado do Rio de Janeiro. Contudo, como a amostra representa mais de 90% do PIB do estado e também quase a totalidade dos municípios que geram políticas originais de transparência pública e controle social de forma virtual, os pesquisadores acreditam que os resultados expostos conseguem se aproximar bastante do fenômeno estudado e da realidade inovadora em ações de tal natureza.

## **5 Discussão dos Resultados e Considerações Finais**

Respondendo à questão de pesquisa levantada no início do trabalho foram identificadas ações inovadoras voltadas para a transparência pública. As principais ações foram:

*Portais Eletrônicos utilizados nos Municípios fluminenses: Análise das Ações Inovadoras*

disponibilizar informações detalhadas dos investimentos públicos e aproximar o poder público dos cidadãos tornando a gestão mais participativa. Dentre os instrumentos alguns se destacam como exemplos a serem reproduzidos pelos demais municípios fluminenses: *Plano de Mobilidade Urbana* e *Rio Sempre Presente*, voltados para a divulgação de dados sobre as principais obras realizadas em cada município. *Niterói Que Queremos* e *Macaé por Você* permitem a participação da sociedade no desenvolvimento municipal. Os instrumentos *1746* e *COLAB.RE* criados para a solicitação e acompanhamento de serviços por meio do portal, por telefone ou por aplicativo.

Após as ações executadas para atingir o objetivo principal proposto neste trabalho, foi constatado, como análise geral da amostra estudada, que (i) um município (Barra Mansa) não possui qualquer instrumento virtual constante em Portal Eletrônico utilizado para a transparência e o controle social; (ii) 21 municípios (84%) possuem algum instrumento inovador que pode contribuir para a transparência e o controle social; (iii) um município (Macaé) possui dois destes instrumentos; e finalmente, (iv) dois municípios (8%) possuem mais de três ou mais instrumentos utilizados para a transparência e o controle social: Niterói com quatro instrumentos e Rio de Janeiro, com oito instrumentos. Talvez justificado pelo alto PIB desse último município. Contudo, os municípios de Campos dos Goytacazes e Duque de Caxias possuem PIBs maiores que o município de Niterói (Campos dos Goytacazes três vezes maior) e, ainda assim, apresentam instrumentos menos representativos, como informações defasadas e pouca penetração social, além de ofertarem menos instrumentos de transparência e controle social por meio de Portais Eletrônicos. Essa observação permite inferir que outras questões podem estar ligadas ao baixo número de ofertas de instrumentos desta natureza à população, como por exemplo: fatores culturais, baixo perfil de cobrança popular, iniciativas e estilo de gestão, entre outros, todavia, que não foram alvo de investigação qualitativa deste trabalho.

Instrumentos de transparência e controle social por meio de Portais Eletrônicos possibilitam um maior acesso as informações por meio da divulgação detalhada das obras, relatórios fiscais e desenvolvimento municipal, além de permitir a participação da sociedade, conforme também percebido no estudo de Ribeiro e Zuccolotto (2014). Por isso, devem ser estimulados pela gestão, cobrados e fiscalizados pela própria sociedade civil, devendo ser disponibilizados pró-ativamente pelo Estado, como mencionado por Santos, Bernardes e Rover (2012).

Analisando as semelhanças e diferenças sobre o Caráter Inovador das Ações observa-se que a semelhança entre os instrumentos é a preocupação em tornar os atos públicos transparentes. Com relação às diferenças, enquanto a maioria dos instrumentos possui um caráter voltado para a disponibilização da informação existem casos que possibilitam a participação da sociedade nas decisões políticas.

Em análise feita no Quadro 5 foi verificada a ocorrência da Utilização de Mídias Sociais em todos os grupos, que destaca sua importância como instrumento a ser reproduzido pelos demais municípios. Os instrumentos *Criação de Projetos Participativos para o Desenvolvimento Municipal* e *Solicitação de Serviços Públicos* foram implementados pelos grupos I e II, que representam 73,3% de participação no PIB estadual, podendo gerar um modelo a ser repetido.

Com relação aos objetivos delineados, alguns pontos foram identificados e deverão ser aperfeiçoados. Foram detectadas informações desatualizadas, dificuldade de navegação do portal, a linguagem cidadã não é utilizada, não oferecimento de recursos de acessibilidade, página não encontrada, não possuir portal de transparência ou então o mesmo estar indisponível. Essas ocorrências impossibilitam que a sociedade tenha informações para realizar o controle sobre as ações da gestão pública devido à falta de transparência.

Como recomendação para o aperfeiçoamento dos portais, as suas respectivas gestões devem observar a realização de um levantamento em todo o portal a fim de localizar e corrigir essas inconsistências. Além disso, deve-se utilizar a guia do CGU para assegurar o atendimento das exigências legais e padronização na disponibilização das informações. Como preocupação contínua, todos os portais devem, periodicamente, passar por atualização de dados e incremento de inovação, para melhorar a interface do instrumento com o cidadão comum. A continuidade deve existir mesmo em períodos de troca de governos, como também ressaltado por Caldas e Ávila (2013).

Como principal limitação da pesquisa pode ser citada o fato da investigação estar concentrada apenas sobre as informações disponibilizadas nos portais eletrônicos municipais, durante o período de análise, cerca de dois meses. Contudo, como a proposta seria observar a oferta de serviços eletrônicos pela ótica do cidadão, acredita-se que a análise reproduz as ansiedades e expectativas do próprio usuário comum, em seus esforços por estabelecer uma fiscalização social (controle social), de ter o usufruto dos serviços e os compreender de forma plena (transparência) e de cobrar que órgãos administrativos estejam em condições de serem auditados ou analisados quando demandados por seus representados (*accountability*).

Sugere-se que esta pesquisa seja realizada no futuro com outras unidades federativas no Brasil e seus resultados sejam comparados com essa pesquisa original, de modo que possam ser descobertas ações a serem reproduzidas e pontos em comum a serem aperfeiçoados, visando políticas mais abrangentes de solução de problemas e melhora na prestação do serviço público, visando maior transparência e qualidade.

## **Referências**

AMORIM, P. K. D. F. Análise Comparada da Transparência Digital das Capitais das Regiões Norte e Sul do Brasil. **Anais do Congresso latinoamericano de investigadores de la comunicación**, XII ALAIC, Lima, Peru, 2014.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2006.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. College of Information Studies, University of Maryland, Maryland, USA. **Government Information Quartely**, 27 (3), 264-271, 2010.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability. **Organização & Sociedade**, 23 (78), 487-506, 2016.

Brasil. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) Acesso em: 29/09/2016.

BRELÀZ, G.; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública** (Impresso), 47 (4), 803-826, 2013.

CALDAS, E. L.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, 13 (148), 77-84, 2013.

CALDERÓN, C.; LORENZO, S. **Open Government: Gobierno abierto.** Jaén, España: Algón Editores. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.org:8080/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf> Acesso: 25/02/2015.

CAPES. **Portal de Periódicos CAPES. 2015.** Disponível em: < <http://goo.gl/Z31nvi/>> Acesso: 16/04/2015.

CARPIO, M. V. La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla. **Revista Gestión Pública y Desarrollo**, 6 (33), A9-A12, 2013.

CGU. Controladoria Geral da União. Presidência da República. **Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais.** 2013. Disponível em: < <http://goo.gl/pypB2h>>. Acesso: 20/02/2015.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C.S.; SILVA, L.M.; MACEDO, M.A.S. Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. Encontro de administração pública e governança – EnAPG, Vitória, **Anais da ANPAD**, 2010.

FREITAS, R. K.V.; DACORSO, A.L.R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, 48 (4), 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, O. J.; REZENDE, G. J. R. Uso estratégico do governo eletrônico (e-gov) e promoção da transparência no desenvolvimento municipal: considerações teóricas e transformações político-administrativas na trajetória recente da cidade de São Carlos, SP. **Anais do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, v. 1. (p.1-16), 2015.

*Calvosa, M. V. D.; Krakauer, P. V. C.; Silva, T. A.*

Google Acadêmico. **Portal de Periódicos Google Acadêmico**. 2015. Disponível em: < scholar.google.com.br> Acesso em: 16/04/2015.

Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Conheça as prefeituras do estado do Rio de Janeiro**. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/QRuRKI>. Acesso em: 08/04/2015.

HAMEL, G. **Liderando a Revolução**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HAMMERMAN, C. Lessons learned in Michigan: best practices for local e-government. **Bulletin of the American Society for Information Science and Technology**, 31 (3), 17-19, 2005.

HARRISON, T. M.; GUERRERO, S.; BURKE, B. G.; COOK, M.; CRESSWELL, A.; HELBIG, N.; HRDINOVA, J.; PARDO, T. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity Journal**, 17 (2), 83-97, 2012.

HILGERS, D.; PILLER, F. T. A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation. **Innovation Management**, 1 (2), 1-8, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades – Rio de Janeiro**. 2015. Disponível em: < <http://cod.ibge.gov.br/2322E>>. Acesso: 02/04/2015.

KOCH, P.; HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector. Publin Report n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005. Disponível em: <http://www.aviana.com/step/publin/reports/d20-innovation.pdf> Acesso em: 19/06/2017.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, 46 (2), 385-401, mar./abr. 2012.

LÖFSTEDT, U. E-government: assessment of current research and some proposals for future directions. **International Journal of Public Information Systems**, 2005 (1), 39-52. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.98.6249> Acesso em 07/10/2015, 2005.

MAZZEI, B. B.; CASTRO, A. L. Governo Eletrônico – A Transparência no Governo do Estado do Paraná. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. **Anais do ANPAD**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1570.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1570.pdf) Acesso em: 30/09/2016.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. **Global Conference on Transparency**. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/Mli5Tq>. Acesso: 24/02/2015.

NIC.BR. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Brasil**. TIC: Domicílios e Empresas 2013. São Paulo: Comitê gestor da internet no Brasil. 2014. Disponível em: <http://cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-brasil-tic-domicilios-e-empresas-2013/> Acesso: 08/07/2015.

PINHO, J. A. G. Investigando Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, 42 (3), 471-93, 2008.

PINTO, A. M.G.; JUNQUEIRA, L. A. P. Relações de poder em uma rede do terceiro setor: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, 43 (5), 1091-1116, 2009.

PIRES, V.; NEBOT, C. P. Transparencia presupuestaria en los gobiernos municipales de Brasil por médio de internet: el caso de Piracicaba, São Paulo. **Más Poder Local**, 19, 46-54, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/124623>> Acesso em: 30/09/2016.

QUINTANA, A. C.; JACQUES, F. V.; MACAGNAN, C. B. **Transparência**: Instrumento para governança pública no Brasil. Porto Alegre: Entremeios, 2013.

RAUPP, F. M.; ABREU, M. B. Prestação de Contas de Prefeituras nos Portais Eletrônicos: Evidências Empíricas de Municípios de Santa Catarina. **Anais do XXIV Seminário de Iniciação Científica** – UDESC. Santa Catarina, 2014.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração (RAUSP)**, 48 (4), 770-782, 2013.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. A Face Oculta do Leviatã: Transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, 33 (1), 37-52, 2014.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e Prática de Governo Aberto**: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região Sul. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

SILVA, R. C. C.; PEDROSO, M. C.; ZUCCHI, Paola. Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde. **Revista de Saúde Pública**, 48 (1), 134-141, 2014. doi:10.1590/S0034-8910.20140480047

STIGLITZ, J. **Transparency in government, in the right to tell: the role of mass media in economic development**. Washington: World Bank, 2001.

VANZ, S. A. S.; STUMPF, I. R. C. Procedimentos e ferramentas aplicados aos estudos bibliométricos. **Informação & Sociedade**, 20 (2), 67-75, 2010.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. Cadernos PPG-AU/UFBA, 2011. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111>  
Acesso em: 29/09/2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States. **Revista Contabilidade & Finanças da USP**, 25 (66), 242-254, 2014. doi: 10.1590/1808-057x201410820