

## **ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO SISTêmICA SOBRE A TRANSPARÊNCIA DOS PORTAIS REALIZADA A PARTIR DO CONTROLE SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM, PARÁ**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n5-200>

**Data de submissão:** 13/04/2025

**Data de publicação:** 13/05/2025

**Leila Márcia Sousa de Lima Elias**

Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo NAEA/UFPA. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública/NAEA/UFPA e Administração Pública PROFIAP/UFRA.  
leilamarcia@ufpa.br

**Wane da Paixão Nunes**

Mestre em Gestão Pública pelo NAEA/UFPA. Servidora Pública Federal da Universidade Rural da Amazônia – UFRA. wane.nunes@ufra.br

---

### **RESUMO**

Para que o controle social seja eficaz e promova o bem-estar comum, é essencial aplicar estratégias, abordagens e incentivar a participação social. Este estudo, baseado na Teoria dos Sistemas Sociais, analisa a qualidade das informações nos portais de Transparência dos municípios da Região Metropolitana de Belém-PA, visando contribuir para uma participação mais ativa do controle social. A análise metodológica considerou o levantamento dos dados nas páginas das prefeituras, utilizando o Modelo de Eppler, o Programa Nacional de Transparência Pública e a percepção das Organizações da Sociedade Civil (OSC). Os resultados mostram que as unidades gestoras da RMB apresentam desempenho regular em termos de clareza e bons índices de transparência. No entanto, a qualidade das informações disponibilizadas nos portais de transparência precisa ser aprimorada. As OSCs identificaram lacunas na comunicação efetiva, destacando dificuldades de navegação, falta de clareza nos dados e ausência de detalhes. Essas falhas comprometem a interação entre a gestão pública e a sociedade, prejudicando a compreensão e participação efetiva. Embora as unidades gestoras da RMB tenham alcançado bons índices de transparência na matriz de avaliação, a qualidade e acessibilidade das informações ainda são insuficientes para promover uma comunicação eficaz. Como solução, foi desenvolvida uma ferramenta digital instantânea de feedback social para os portais de Transparência municipais. Esta ferramenta visa melhorar a clareza e acessibilidade das informações, incentivando a participação ativa da sociedade no controle social e promovendo uma gestão pública mais transparente e responsável.

**Palavras-chave:** Accountability. Transparência pública. Teoria dos sistemas sociais. Belém.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão pública é um sistema complexo que envolve múltiplas variáveis e atores, portanto é necessário assegurar a transparência e a accountability, por meio do processo de prestação de contas dos gestores públicos à sociedade (OECD, 2001). Evangelista e Elias (2023) destacam que em uma sociedade democrática, o Direito Administrativo Brasileiro deve seguir o princípio da publicidade, permitindo o controle dos atos administrativos por terceiros.

A transparência pública e o controle social são fundamentais em um cenário de crise de confiança nas instituições públicas. A Constituição Brasileira de 1988 estabelece a publicidade como um princípio fundamental, permitindo a participação cidadã na gestão. O controle social é essencial para uma administração pública efetiva, promovendo uma sociedade mais justa e democrática (Siqueira; Lima; Paula Júnior, 2021). Atualmente, os portais de transparência são canais obrigatórios para a divulgação dos atos públicos (Evangelista; Elias, 2023), com diversas estratégias governamentais para promover a participação social.

Dahl (1998) destaca a relação fundamental entre transparência e controle social para a promoção da democracia participativa e a garantia dos direitos dos cidadãos. Segundo o autor, o poder do povo na democracia é viabilizado por processos públicos corretos e controle social efetivo. Evangelista e Elias (2023) apontam a necessidade de avançar na oferta de dados abertos governamentais no Pará para alcançar a conformidade com os padrões estabelecidos.

A Teoria Sistêmica aplicada à gestão pública (Vidal, 2017) permite uma compreensão integrada dos elementos interconectados, influenciando-se mutuamente. A aplicação sistêmica na gestão pública contribui para uma abordagem estratégica, considerando aspectos internos e externos à organização, melhorando a eficiência dos serviços públicos (Reis e Fonseca, 2013). Fonseca e Silva (2016) ressaltam a importância da pureza pública e controle social na interação entre sociedade e sistema de gestão, garantindo que o sistema atenda às demandas sociais.

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 (Evangelista; Elias, 2023). Diante desta contextualização, apresenta-se a seguinte questão: **a qualidade das informações disponibilizadas pelos portais da transparência contribui para uma participação mais ativa do controle social?**

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.

E tem como objetivos específicos: 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; 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; 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; 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.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial está dividido em 3 subseções, na primeira faz-se uma análise sistêmica da gestão pública sob a ótica da teoria dos sistemas sociais; a segunda aborda aspectos conceituais e fundamentos teóricos sobre *accountability*, transparência e controle social na gestão pública e na terceira, contextualiza-se o impacto do avanço tecnológico na gestão pública.

### 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).

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. 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.

Elias (2018) dispõe que 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. Bertallanffy (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.

De acordo com Luhmann (1998), os sistemas incluem tanto eles como as condições que os definem, além da análise feita por outros. 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.

É possível de ser 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. 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.

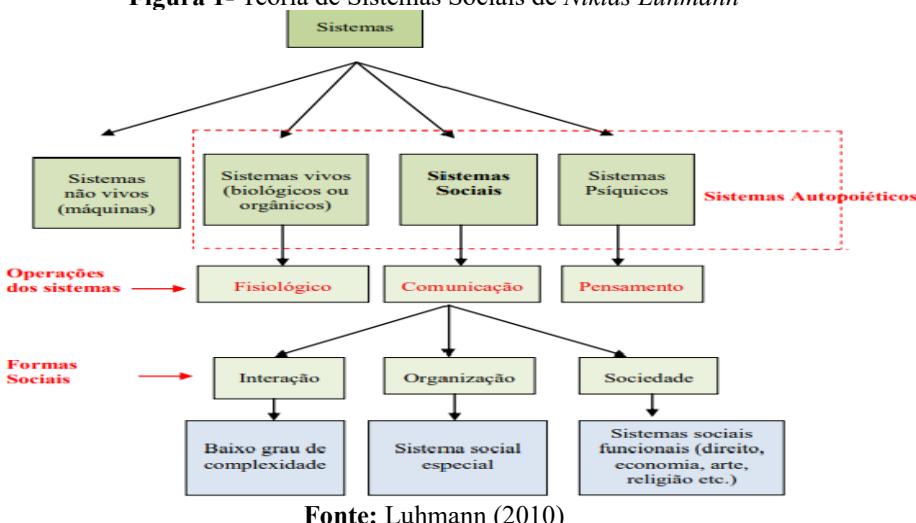
Segundo Vidal (2017), a Teoria dos Sistemas Sociais se baseia na Teoria Geral dos Sistemas - TGS de Bertallanffy (2013). Por conseguinte, ele destaca que o principal objetivo dessa teoria é analisar as transformações sociais, com o intuito de simplificar a complexidade inerente aos fenômenos sociais. Essa teoria abrange amplamente o campo da sociologia, como argumentado por Luhmann (1990) e supera as divergências sociológicas presentes nas teorias clássicas. Já 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. 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: Luhmann (2010)

Luhmann (2010) entende por sistema autopoético 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 participação, 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 autopoéticos 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.

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. Cabe lembrar que embora seja autopoético, 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 afirmado 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).

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.

## 2.2 ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

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.

No setor público, a *accountability* está relacionada a 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.

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).

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. 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.

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. 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 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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).

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 umas 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 oferecendo 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.

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.

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 participeativamente 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 pra 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.

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.

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.

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 influenciando eventos de maneira mais eficaz, além do mais, garante o direito e dever de fiscalização.

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).

Nos pressupostos teórico-metodológicos da Teoria de Sistemas Sociais de Luhmann, 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.

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).

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).

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
Matriz Específica - Ministério Público	4	0	3	1
Matriz Específica – Defensoria	3	0	0	3
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>12</b>	<b>74</b>	<b>38</b>

**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**

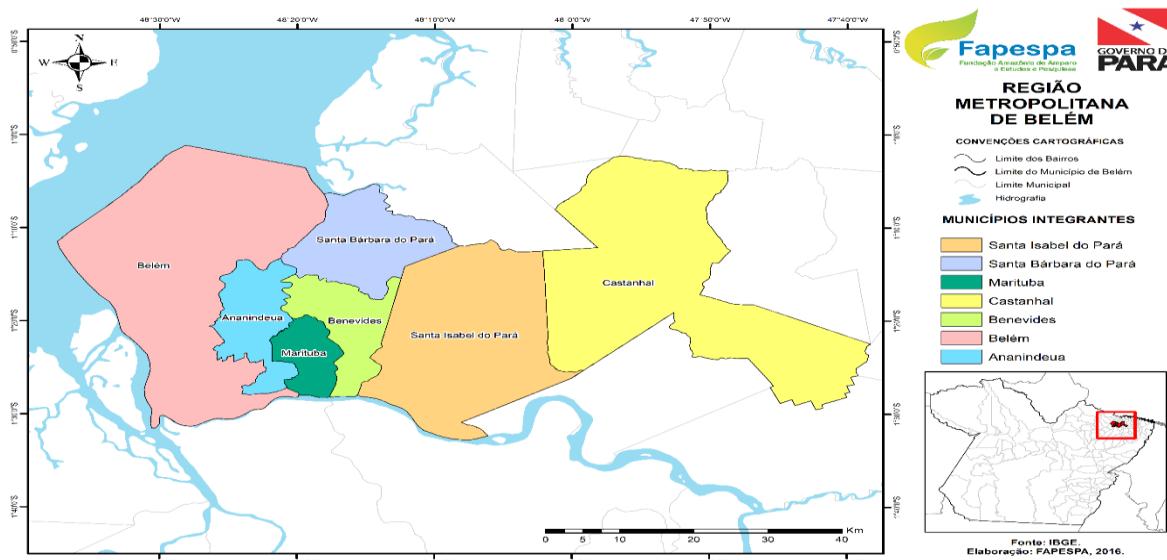
O trabalho proposto é compreendido a partir do método dedutivo, segundo Creswell (2013), o método dedutivo envolve o desenvolvimento de uma teoria ou um modelo a partir de um conjunto de proposições ou hipóteses mais gerais e, em seguida, a coleta de dados para testar essas proposições. A natureza da 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).

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 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. 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 km<sup>2</sup>, 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).

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 descritas 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 – Associação dos Tribunais de Contas;**

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) **Concissão:** 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	Concisa	As informações são diretas, evitando elementos desnecessários?	Satisfatório (1); neutro (2); ou Insatisfatório (3)
	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?	Satisfatório (1); neutro (2); ou Insatisfatório (3)
	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?	Satisfatório (1); neutro (2); ou Insatisfatório (3)
	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... ▲	Esfera ▲	Unidade Gestora ▲	UF ▲	Município ▲
<b>Totais</b>	<b>7</b>						
441	1	07/06/2023 13:02:06		Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Belém	Pará
2371	1	29/06/2023 15:17:29		Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Marituba	Pará
2483	1	30/06/2023 19:44:43		Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Castanhal	Pará
3208	1	11/07/2023 13:26:23		Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Santa Izabel do Pará	Santa Izabel do Pará
4039	1	15/07/2023 16:47:38		Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Benevides	Benevides
4133	1	17/07/2023 00:04:55		Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Santa Bárbara do Pará	Santa Bárbara do Pará
4212	1	17/07/2023 12:43:05		Executivo	Municipal	Prefeitura Municipal de Ananindeua	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?		

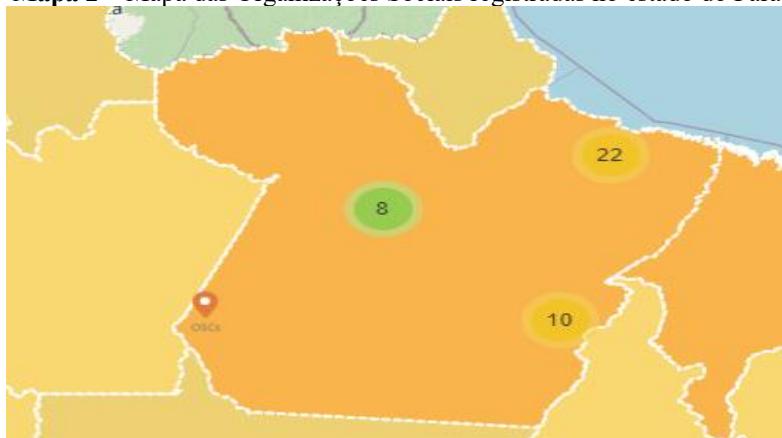
**Fonte:** Elaborado pela autora (2024).

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 conterá 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

A partir dos critérios adotados no Modelo Eppler (2006), na matriz de avaliação da transparência da Atricon e pelas organizações sociais, segue 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 Transparê...
<b>Totais</b>	-	-	<b>85,55%</b>	<b>100,00%</b>	
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
<b>-10,06%</b>				
4,89%	▲ Subiu	Elevado → Diamante	▲ Subiu	<a href="https://www.benevides.pa.gov.br/">https://www.benevides.pa.gov.br/</a>
-1,25%	▼ Desceu	Diamante → Diamante	● Manteve	<a href="https://marituba.pa.gov.br/site/">https://marituba.pa.gov.br/site/</a>
-8,21%	▼ Desceu	Elevado → Ouro	▲ Subiu	<a href="https://santabarbara.pa.gov.br/">https://santabarbara.pa.gov.br/</a>
-12,20%	▼ Desceu	Elevado → Prata	▲ Subiu	<a href="http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/">http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/</a>
-16,17%	▼ Desceu	Diamante → Prata	▼ Desceu	<a href="https://santaizabel.pa.gov.br/">https://santaizabel.pa.gov.br/</a>
-17,01%	▼ Desceu	Elevado → Prata	▲ Subiu	<a href="https://ananindeua.pa.gov.br/">https://ananindeua.pa.gov.br/</a>
-20,51%	▼ Desceu	Elevado → Prata	▲ Subiu	<a href="http://www.castanhal.pa.gov.br/">http://www.castanhal.pa.gov.br/</a>

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 Izabel	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	Concisação	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).

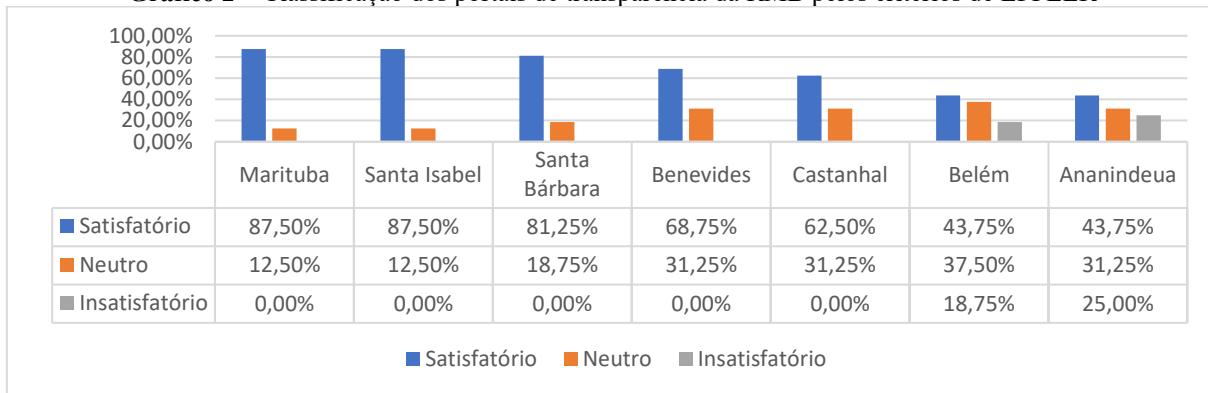
O exame da qualidade das informações pelos atributos do *framework* de Eppler (2006), revela que os portais de transparência da RMB dos municípios de Marituba e Santa Izabel, possuem a maioria dos atributos do *framework* de Eppler (2006). O resultado de Marituba vai de encontro ao nível máximo de transparência, 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, concisação, 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 relevante. Eles se destacam, especialmente, na abordagem dos atributos de coerência, a concisação, a interatividade e a 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 pelas Autoras (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 as 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 melhoria 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%
<b>Média de Aproveitamento</b>	<b>85,55%</b>	<b>100,00%</b>	<b>67,86%</b>	<b>25,00%</b>	<b>6,25%</b>

**Fonte:** Elaborado pelas autoras (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 questionário<sup>1</sup>.

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

**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)

<sup>1</sup> Formulário disponível no seguinte endereço: Disponível em: <https://encurtador.com.br/fMOW5>

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?	0%	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%	0%

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% de 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 comprehensíveis, 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 comprehensíveis”.

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 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 distribui-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 a 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)<sup>2</sup>, 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*

---

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.tcepa.tc.br/components/com\\_pesquisa\\_ACRP\\_2023/resultado\\_acrp\\_externo.php](https://www.tcepa.tc.br/components/com_pesquisa_ACRP_2023/resultado_acrp_externo.php)

*Satisfaction Score* (CSAT), em uma escala que vai de ‘muito satisfeito’, ‘insatisfeito’, ‘indiferente’, ‘satisffeito’ 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 regulamentações de privacidade e direito e uso de imagem.

Elá contará com um *design* intuitivo e de fácil de 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 e 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 comprehensibilidade 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 INSATISFEI TO	INSATISFEI TO	INDIFEREN TE	SATISFEIT O	MUITO SATISFEIT O
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 da *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 represente 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 transparéncia como espetáculo: uma análise dos portais de transparéncia 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. Transparéncia, 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.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. BID é o quinto no ranking do índice de transparéncia 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 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.

BERTALANFY, 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.

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](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. Brasilia, 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/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.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](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66). Acesso em: 3 jul. 2023.

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.

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

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.

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-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/danielle\\_fabian\\_fiabane.pdf](https://pesquisa-eaesp.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; PORSCSE, 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.

LEE, J. Preparing performance information in the public sector: an Australian perspective. *Financial Accountability & Management*, [S.I.], 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](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. Traducción 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 sociales. Lineamientos para una teoría 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. Transparéncia pública nos municípios brasileiros: uma análise dos rankings de transparéncia. *Cadernos Gestão Pública e Cidadânia*, 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*, Oxford-UK, v. 59, n. 1, p. 87-97, mar. 2000.

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.

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.

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.

RADARDATRANSPIRENCA. 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, Alecxandre 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.I.], 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.I.], 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.

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.

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.

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.

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.