

Transparência de Vitrine ou *Accountability* Substantiva? O Dilema da Gestão Fiscal e do Controle Social em Mar do Norte

Window-Dressing Transparency or Substantive Accountability? The Dilemma of Fiscal Management and Social Control in Mar do Norte

¿Transparencia de Escaparate o *Accountability* Sustantiva? El Dilema de la Gestión Fiscal y del Control Social en Mar do Norte

Grupo temático 02 - Finanças Públicas e Accountability

Juliano Nunes Alves, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Eliete dos Reis Lehnhart, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Luciana Flores Battistella, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Kelmara Mendes Vieira, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Vinícius Costa da Silva Zonatto, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

RESUMO

Este caso de ensino aborda o dilema da "transparência opaca" em Mar do Norte, onde o cumprimento formal da legislação diverge da efetiva *accountability*. Sob a ótica do *framework* PS-DigQual, analisa-se como a precariedade nas dimensões de sistema, informação e operação inviabiliza o controle social e o monitoramento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O enredo coloca o gestor diante de trade-offs críticos: reformulação imediata do portal, adiamento em prol de obras visíveis ou adoção de parcerias institucionais. O caso contribui para a formação de gestores públicos ao simular a complexa tomada de decisão em cenários de restrição orçamentária, desafiando alunos a transporem a visão puramente burocrática para alcançarem a transparência substantiva e a qualidade do gasto público.

Palavras Chaves: Caso de ensino; *Accountability*; Transparência fiscal; PS-DigQual; Gestão pública.

ABSTRACT

This teaching case addresses the dilemma of "opaque transparency" in Mar do Norte, where formal compliance with legislation diverges from effective accountability. Under the perspective of the PS-DigQual framework, it analyzes how precariousness in the system, information, and operation dimensions hinders social control and the monitoring of the Fiscal Responsibility Law. The narrative places the manager before critical trade-offs: immediate portal reformulation, postponement in favor of visible public works, or the adoption of institutional partnerships. The case contributes to the training of public managers by simulating complex decision-making in scenarios of budgetary restriction, challenging students to move beyond a purely bureaucratic view to achieve substantive transparency and quality in public spending.

Keywords: Teaching case; Accountability; Fiscal transparency; PS-DigQual; Public management.

RESUMEN

Este caso de enseñanza aborda el dilema de la "transparencia opaca" en Mar do Norte, donde el cumplimiento formal de la legislación diverge de la accountability efectiva. Bajo la perspectiva del framework PS-DigQual, se analiza cómo la precariedad en las dimensiones de sistema, información y operación inviabiliza el control social y el monitoreo de la Ley de Responsabilidad Fiscal. La trama sitúa al gestor ante trade-offs críticos: reformulación inmediata del portal, aplazamiento en favor de obras visibles o adopción de alianzas institucionales. El caso contribuye a la formación de gestores públicos al simular la compleja toma de decisiones en escenarios de restricción presupuestaria, desafiando a los alumnos a trascender la visión puramente burocrática para alcanzar la transparencia sustantiva y la calidad del gasto público.

Palabras clave: Caso de enseñanza; Accountability; Transparencia fiscal; PS-DigQual; Gestión pública.

1. Introdução

A consolidação democrática nas sociedades contemporâneas requer o fortalecimento de mecanismos de accountability, conceito multidimensional que engloba a prestação de contas, a responsividade e a possibilidade de sanção aos agentes públicos (O'Donnell, 1998). No contexto brasileiro, a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 — a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 — a Lei de Acesso à Informação (LAI) —, constitui um marco institucional voltado à consolidação da

CASO DE ENSINO

transparência fiscal como pilar da gestão pública responsável. A LRF estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (Brasil, 2000, art. 1º, § 1º), enquanto a LAI determina a divulgação de informações em “linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011, art. 8º, § 3º).

Apesar desse arcabouço normativo, evidências empíricas apontam para uma lacuna persistente entre a existência formal de portais de transparência e sua efetiva capacidade de promover o controle social e a melhoria da qualidade do gasto público (Raupp & Pinho, 2016; Sacramento & Pinho, 2016). A literatura sobre governo eletrônico e transparência fiscal enfatiza que a mera disponibilização de dados não assegura sua inteligibilidade, acessibilidade ou utilidade para cidadãos e órgãos de controle externo (Filgueiras, 2011; Michener & Bersch, 2013). Assim, a avaliação da transparência pública deve transcender a conformidade legal (compliance), incorporando a análise da qualidade percebida dos serviços digitais sob uma perspectiva sociotécnica, que considere as dimensões de sistema, informação e operação.

Este caso de ensino foi desenvolvido com o objetivo de proporcionar aos discentes de administração pública uma experiência imersiva na análise de dilemas gerenciais associados à transparência fiscal, à alocação de recursos escassos e à tensão entre legitimidade democrática e eficiência administrativa. O caso situa-se no município fictício de Mar do Norte, cujo portal de transparência, embora formalmente aderente à legislação vigente, apresenta deficiências críticas que comprometem tanto a accountability horizontal — exercida por órgãos de controle — quanto a vertical — exercida pelos cidadãos (O'Donnell, 1998).

A narrativa é estruturada a partir do *framework* PS-DigQual (Zonatto et al., 2025), que mensura a qualidade percebida de serviços digitais públicos, e incorpora evidências de boas práticas observadas em experiências nacionais, como os casos do município de Niterói (RJ) e dos Tribunais de Contas dos estados de São Paulo e do Espírito Santo. O dilema central envolve a prefeita Clara Mendes que, após receber uma avaliação negativa do Tribunal de Contas do Estado (TCE), deve decidir entre três alternativas estratégicas: (1) investir imediatamente na reformulação do portal, utilizando recursos próprios ou por meio de parcerias acadêmicas; (2) postergar a intervenção, priorizando obras de infraestrutura de maior visibilidade eleitoral, assumindo riscos legais e reputacionais; ou (3) adotar soluções híbridas, mediante a adesão a plataformas padronizadas oferecidas por órgãos de controle externo. Cada alternativa envolve trade-offs distintos entre custo fiscal, risco político, autonomia tecnológica e efetividade da transparência.

De acordo com Roesch (2007), casos de ensino eficazes devem personalizar a narrativa, apresentar situações problemáticas reais ou verossímeis e suscitar questões abertas que admitam múltiplas interpretações e soluções. Alinhado a esses princípios, o presente caso foi estruturado para contemplar objetivos cognitivos — compreensão do *framework* PS-DigQual e dos instrumentos legais de transparência —, psicomotores — diagnóstico organizacional e formulação de estratégias — e afetivos — desenvolvimento de sensibilidade ética em relação ao direito à informação e ao controle social. Sua relevância extrapola o âmbito municipal, sendo aplicável a contextos estaduais e federais marcados por paradoxos semelhantes entre transparência formal e opacidade prática.

Fevereiro de 2026. Prefeitura de Mar do Norte. Na sala de reuniões do segundo andar, a prefeita Clara Mendes, administradora pública com 25 anos de experiência no setor, observava a praça central pela janela enquanto aguardava a chegada de sua equipe. Sobre a mesa, a notificação do Tribunal de Contas do Estado apresentava um diagnóstico preocupante: o portal de transparência do município havia recebido nota 3,2 em uma escala de 0 a 10, posicionando Mar do Norte entre os piores avaliados do estado.

— Clara: Roberto, me explique uma coisa. Publicamos todos os relatórios exigidos pela LRF e pela LAI dentro dos prazos: RREO, RGF, folha de pagamento. Como é possível termos uma avaliação tão baixa?

O secretário de Finanças, Dr. Roberto Farias, contador com mais de 30 anos de carreira no setor público, ajustou os óculos antes de responder:

— Roberto: Prefeita, do ponto de vista contábil e legal, estamos em conformidade. Todos os anexos da LRF são publicados. O problema é que o TCE alterou a metodologia de avaliação. Agora utilizam a Escala Brasil Transparente 360º, que avalia não apenas se publicamos, mas como publicamos: usabilidade, formato dos dados, clareza da linguagem.

— Marina (Controladora Interna): Com todo respeito, doutor Roberto, mas o portal é praticamente inacessível. Não funciona adequadamente em dispositivos móveis, os documentos estão em PDF sem possibilidade de extração de dados, e recebo semanalmente ligações de cidadãos que não conseguem localizar informações básicas. Na semana passada, um jornalista desistiu de elaborar uma reportagem sobre gastos com saúde porque não conseguiu baixar as planilhas.

A tensão instaurada refletia um dilema teórico e prático central da gestão pública contemporânea: a oposição entre a accountability cerimonial — caracterizada pelo cumprimento formal e burocrático das normas — e a

accountability substantiva, capaz de efetivamente empoderar cidadãos e órgãos de controle na fiscalização da gestão fiscal (Schedler, 1999; Fox, 2007).

2. O Paradoxo da Transparência Opaca: Diagnóstico sob a Ótica Sociotécnica do PS-DigQual

A literatura sobre governo eletrônico e serviços digitais públicos demonstra que a efetividade da transparência fiscal depende de fatores que transcendem a simples disponibilização de dados. Portais governamentais devem ser analisados sob uma perspectiva sociotécnica, na qual elementos tecnológicos — como infraestrutura, design e arquitetura da informação — interagem com dimensões sociais, incluindo a capacidade de compreensão dos cidadãos, a cultura organizacional e o capital social (Cordella & Bonina, 2012). Nesse sentido, o *framework* PS-DigQual, desenvolvido para avaliar a qualidade percebida de serviços digitais públicos, oferece uma lente analítica tridimensional ao integrar Qualidade do Sistema, Qualidade da Informação e Qualidade Operacional, permitindo identificar falhas que comprometem a accountability.

Em Mar do Norte, a aplicação desse modelo evidencia que as deficiências do portal de transparência não são meramente técnicas, mas configuram violações aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência. Zonatto et al. (2025) sustentam que:

Um portal não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar [...], indicando que a qualidade da experiência do usuário constitui condição *sine qua non* para o controle social. A simples disponibilização de arquivos em formatos proprietários ou de difícil leitura representa uma barreira de acesso que frustra o objetivo legal da publicidade (p. 15).

2.1 Qualidade do Sistema: Barreiras de Acessibilidade e a Exclusão da Cidadania Fiscal

A primeira dimensão do PS-DigQual, denominada Qualidade do Sistema (QSt), abrange atributos relacionados à usabilidade, acessibilidade, segurança da informação, disponibilidade e desempenho técnico das plataformas digitais. Diretrizes nacionais, como o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG) e os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING), estabelecem requisitos mínimos para assegurar que serviços públicos digitais sejam inclusivos, intuitivos e compatíveis com tecnologias assistivas. No entanto, estudos sobre acessibilidade em portais municipais brasileiros indicam que a maioria desses falha em critérios elementares, como navegação por teclado, contraste adequado de cores e descrição alternativa de imagens (Freire et al., 2008; Santos et al., 2022).

Três semanas antes, na Câmara de Vereadores de Mar do Norte, o vereador Paulo Andrade, advogado e membro da oposição, solicitou a palavra na tribuna para tratar da transparência pública. Na galeria, dona Neuza, aposentada de 67 anos e presidente do Conselho Municipal de Saúde, acompanhava atentamente:

— Vereador Paulo: Senhores vereadores, tentei acessar o portal da transparência pelo celular — dispositivo que, segundo o IBGE, é utilizado por cerca de 70% dos brasileiros para acesso à internet. O resultado? A página não se adapta à tela. As fontes tornam-se ilegíveis, os links não respondem ao toque e não existe campo de busca. E vejam: sou advogado, com formação superior. Imaginem a dificuldade enfrentada por dona Neuza, ali na galeria, ao tentar compreender quanto a prefeitura destinou ao Fundo Municipal de Saúde.

Dona Neuza acenou em concordância e comentou, em voz baixa, com a cidadã ao seu lado:

— Dona Neuza: É exatamente isso. Na semana passada, tentei verificar se havia previsão orçamentária para a reforma do posto de saúde do meu bairro. Desisti depois de vinte minutos. Parece que não querem que a gente entenda nada.

O pronunciamento do vereador e o testemunho de dona Neuza ilustram o fenômeno da exclusão digital aplicado à transparência fiscal. A ausência de design responsivo — tecnologia que adapta a interface a diferentes tamanhos de tela — exclui sobretudo cidadãos de baixa renda, que frequentemente acessam a internet exclusivamente por smartphones (Diniz et al., 2009). Ademais, a inexistência de ferramentas de busca e de metadados em documentos PDF inviabiliza a localização eficiente de informações específicas, transformando a navegação em um processo frustrante e desmotivador.

O diagnóstico técnico realizado pela Controladoria Interna identificou que o portal de Mar do Norte: (a) utiliza layout fixo, incompatível com telas inferiores a 13 polegadas; (b) não dispõe de ferramenta de busca textual; (c) disponibiliza documentos em PDF no formato de imagem, impedindo a extração de texto e a leitura por screen readers utilizados por pessoas com deficiência visual; e (d) apresenta tempo médio de carregamento de 8,5 segundos, acima do padrão recomendado de 3 segundos (Nielsen, 2006). Tais deficiências fragilizam tanto a accountability horizontal — exercida por órgãos de controle externo — quanto a accountability vertical, exercida por cidadãos e organizações da sociedade civil (O'Donnell, 1998).

A literatura sobre participação cidadã destaca que a efetividade do controle social depende da redução dos custos transacionais de acesso à informação (Michener & Bersch, 2013). Quando o acesso exige habilidades

técnicas avançadas ou equipamentos específicos, a transparência deixa de ser um direito universal e passa a constituir um privilégio restrito, perpetuando assimetrias de poder e conhecimento.

2.2 Qualidade da Informação: A Opacidade da Linguagem Técnica e a Ininteligibilidade dos Dados Fiscais

A segunda dimensão do PS-DigQual, denominada Qualidade da Informação (QInf), refere-se a atributos como completude, precisão, atualidade, clareza, relevância e formato dos dados publicados. A Lei de Acesso à Informação é explícita ao determinar que as informações governamentais sejam divulgadas em “linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011, art. 8º, § 3º), reconhecendo que a *accountability* substantiva pressupõe a disponibilização e a inteligibilidade dos dados para o cidadão médio.

Pesquisas empíricas indicam que portais municipais brasileiros frequentemente reproduzem relatórios contábeis e peças orçamentárias em sua forma bruta, repletos de jargões técnicos incompreensíveis para não especialistas (Platt Neto et al., 2007; Cruz et al., 2012). Essa prática resulta na oferta de “pilhas de números desconexos”, incapazes de subsidiar julgamentos informados sobre a qualidade e a eficiência do gasto público (Santos et al, 2024).

Reunião na Prefeitura de Mar do Norte, fevereiro de 2026. Marina, a jovem controladora interna de 29 anos, mestre em Administração Pública pela universidade regional, projetou na tela da sala de reuniões uma página do Relatório de Gestão Fiscal do município:

— Marina: Observem este excerto: "Despesa com pessoal do Poder Executivo: R\$ 18.450.320,00, correspondendo a 47,2% da RCL, dentro do limite prudencial estabelecido pelo artigo 22, parágrafo único, da LRF". Alguém aqui, exceto o doutor Roberto, compreende o que isso significa?

Silêncio constrangedor na sala. A assessora de comunicação, Juliana, arriscou:

— Juliana: Significa que... não estamos gastando excessivamente com salários do funcionalismo?

— Marina: Correto. Mas nenhum cidadão sem formação contábil compreenderá essa informação nesse formato. Pior, o documento está disponibilizado como PDF escaneado — ou seja, imagem de papel. Não é possível copiar os números, extrair para planilhas ou realizar análises comparativas entre exercícios fiscais. Isso inviabiliza o trabalho de pesquisadores, jornalistas e até de conselheiros municipais.

— Roberto (defensivo): Mas Marina, a norma contábil não exige que "traduzamos" os relatórios. Seguimos rigorosamente o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional...

— Marina: Doutor, a Lei de Acesso à Informação, artigo 8º, parágrafo 3º, estabelece que as informações devem ser em "linguagem de fácil compreensão". Estamos cumprindo a forma contábil, mas violando o espírito da lei, que é empoderar o cidadão para exercer controle social.

O diálogo revela a tensão entre duas lógicas institucionais: a lógica da conformidade burocrática, que prioriza a aderência a padrões técnicos e normas contábeis, e a lógica da *accountability* democrática, que prioriza a comunicabilidade e a utilidade social da informação. Filgueiras (2011) argumenta que a transparência não pode ser reduzida a um mero ritual de publicação, devendo constituir-se em prática comunicativa que possibilita o debate público informado sobre prioridades orçamentárias e eficiência alocativa.

No caso de Mar do Norte, a análise dos documentos publicados no portal evidencia múltiplas deficiências na dimensão QInf: (a) utilização intensiva de siglas e termos técnicos sem glossário explicativo (exemplo: "ROB", "RPPS", "PASEP", "ITR", "ICMS-Ecológico"); (b) ausência de notas explicativas contextualizando os dados; (c) não publicação de dados em formatos abertos e estruturados (CSV, JSON, XML), como recomendado pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA); (d) inexistência de painéis de visualização (dashboards) ou gráficos que facilitem a compreensão de tendências temporais ou comparações entre rubricas orçamentárias.

A Escala Brasil Transparente 360º, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), incorporou critérios de avaliação que transcendem a verificação de checklists legais, passando a mensurar a qualidade da apresentação e a facilidade de compreensão das informações fiscais. Portais que disponibilizam dados em formatos abertos, oferecem séries históricas, utilizam linguagem cidadã e apresentam indicadores pré-calculados (como gasto per capita ou percentual de investimento em educação e saúde) obtêm pontuações significativamente superiores. Essas boas práticas alinham-se ao conceito de "dados abertos governamentais", definidos por três características: acessibilidade técnica (formatos não proprietários), ausência de restrições legais de uso e possibilidade de reutilização por terceiros (Open Knowledge Foundation, 2012).

A ausência dessas características em Mar do Norte não apenas compromete a avaliação do TCE, mas restringe a capacidade de agentes externos — como o Observatório Social do Brasil, o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e veículos de comunicação — de exercerem auditoria cidadã e jornalismo investigativo baseado em dados. Pesquisas demonstram que municípios com portais de alta qualidade informacional apresentam maior cobertura jornalística sobre finanças públicas, maior participação em audiências públicas orçamentárias e menor incidência de irregularidades apontadas por órgãos de controle externo (Michener et al., 2018; Meijer et al., 2012).

2.3 Qualidade Operacional: Defasagem Temporal e Fragilidade da Integração Sistêmica

A terceira dimensão do PS-DigQual, denominada Qualidade Operacional (QOp), abrange critérios relacionados à eficiência, confiabilidade, responsividade e integração dos serviços digitais com sistemas de retaguarda (back-office). A literatura sobre gestão da informação no setor público enfatiza que a tempestividade — a atualização oportuna dos dados — constitui requisito fundamental para que a informação fiscal seja útil à tomada de decisão e ao exercício de controle preventivo (Heald, 2006; Hood, 2010).

A LRF estabelece prazos rigorosos para a publicação de relatórios fiscais: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) deve ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre (Brasil, 2000, art. 52 e 54). Embora esses prazos legais sejam cumpridos por Mar do Norte, a atualização do portal com dados desagregados de despesas e receitas ocorre de forma manual e trimestral, gerando defasagem temporal que pode alcançar 90 dias entre a execução efetiva de uma despesa e sua disponibilização ao público.

No corredor da Prefeitura, após a reunião, Marina alcançou o Secretário de Finanças antes que ele entrasse no elevador:

— Marina: Doutor Roberto, precisamos discutir outra questão crítica: a demora na atualização das informações. O portal ainda exibe dados referentes a outubro. Estamos em fevereiro!

— Roberto (suspirando): Sei, Marina. Mas você conhece o processo. O técnico contábil Tiago precisa consolidar os balancetes de todos os órgãos da administração direta e indireta, eu reviso, geramos os relatórios em PDF, escaneamos os documentos assinados e, por fim, enviamos à Secretaria de TI para publicação. Não dispomos de integração automatizada entre o sistema financeiro e o portal.

— Marina: E se o Tribunal de Contas solicitar comprovação de despesas de dezembro e tivermos apenas outubro publicado? Isso pode ser interpretado como sonegação de informação ou tentativa de ocultar dados. Além disso, como a gestão toma decisões fiscais olhando dados de quatro meses atrás? Perdemos a capacidade de controle preventivo.

— Roberto: Você tem razão, mas corrigir isso demanda investimento em integração de sistemas. E a prefeita está focada nas obras de infraestrutura do segundo mandato: Wi-Fi em praças públicas, câmeras de segurança urbana... Sabe como é, projetos com maior visibilidade eleitoral.

O diálogo evidencia um problema recorrente na gestão de TI governamental: a falta de integração entre sistemas legados (legacy systems) e as plataformas de transparência. A literatura sobre interoperabilidade em governo eletrônico destaca que a ausência de Application Programming Interfaces (APIs) e de arquiteturas orientadas a serviços (Service-Oriented Architecture - SOA) resulta em retrabalho manual, inconsistências de dados e morosidade na atualização de informações (Janssen & Klievink, 2009; Luna-Reyes et al., 2012).

Em Mar do Norte, a atualização manual implica riscos operacionais adicionais, como erros de digitação, inconsistências entre diferentes relatórios e possibilidade de manipulação de dados antes da publicação. A defasagem temporal compromete a efetividade do controle interno — responsável por monitorar a execução orçamentária em tempo real e alertar sobre desvios — e do controle externo, exercido pelo TCE, que depende de informações tempestivas para identificar irregularidades passíveis de correção antes do encerramento do exercício fiscal.

Além disso, a infraestrutura de hospedagem do portal apresenta limitações técnicas. O diagnóstico realizado identificou que o sítio está hospedado em servidor compartilhado de baixa capacidade, resultando em tempo médio de carregamento de 8,5 segundos e instabilidades durante horários de pico de acesso. Estudos de usabilidade web demonstram que, tempos de carregamento superiores a 3 segundos resultam em taxas de abandono superiores a 40% (Nielsen, 2010), frustrando cidadãos e reforçando percepções negativas sobre a vontade política de transparência.

Assim, o portal de Mar do Norte, que deveria operar como "janela transparente" para as finanças públicas, funciona mais como "vitrine opaca": permite visualizar contornos difusos, mas impede a visão nítida da alocação de recursos e da qualidade do gasto. Essa configuração caracteriza o fenômeno que Heald (2006) denomina "transparência nominal", na qual a conformidade formal com normas legais coexiste com opacidade prática, enfraquecendo a capacidade de agentes públicos e cidadãos exercerem accountability efetiva.

3. Caminhos para a Accountability Substantiva: Benchmarking de Experiências Inovadoras e Integração Interinstitucional

A análise comparativa de experiências exitosas em transparência fiscal constitui estratégia fundamental para identificar soluções viáveis e adaptáveis a diferentes contextos institucionais. A literatura sobre difusão de inovações no setor público demonstra que o aprendizado horizontal — processo pelo qual governos subnacionais adotam práticas pioneiras de jurisdições similares — é potencializado quando existem redes de compartilhamento

de conhecimento, instrumentos de avaliação comparativa (benchmarking) e incentivos reputacionais (Shipan & Volden, 2008; Gilardi, 2010).

No Brasil, iniciativas como a Escala Brasil Transparente (EBT) 360° da CGU e os rankings de transparência elaborados por Tribunais de Contas estaduais criam ambientes competitivos que estimulam gestores a investirem em melhorias qualitativas. Além disso, parcerias entre entes federativos, universidades públicas e organizações da sociedade civil têm se revelado arranjos institucionais inovadores, capazes de superar restrições orçamentárias e técnicas enfrentadas por municípios de pequeno e médio porte.

Uma semana depois, sala de reuniões da Prefeitura de Mar do Norte. A Prefeita Clara convocou reunião extraordinária com presença obrigatória dos secretários de Finanças, Administração, Tecnologia da Informação e da Controladora Interna. O clima era tenso.

— Clara: Colegas, não podemos encerrar esta gestão com avaliação negativa do TCE. Isso compromete nossa capacidade de obtenção de financiamentos federais e, sejamos francos, afeta negativamente nossa imagem política. Marina, você mencionou que pesquisou experiências de sucesso em outros municípios e estados?

— Marina: Sim, prefeita. Realizei levantamento de três modelos que podem nos inspirar. Niterói, que desenvolveu parceria acadêmica com a Universidade Federal Fluminense; o modelo unificado do Tribunal de Contas de São Paulo; e a estratégia de linguagem cidadã do Espírito Santo. Cada experiência apresenta vantagens e desafios distintos.

3.1 Niterói: Coprodução de Inovação por Meio de Parceria Universidade-Governo

A coprodução de políticas públicas (Ostrom, 1996), refere-se a arranjos colaborativos nos quais atores governamentais e não governamentais compartilham responsabilidades no desenho e na implementação de serviços públicos. No âmbito da transparência fiscal, parcerias entre governos locais e universidades têm demonstrado potencial para superar lacunas de capacidade técnica, reduzir custos de desenvolvimento de sistemas e incorporar conhecimento científico atualizado sobre usabilidade e acessibilidade web (Brandsen & Pestoff, 2006; Bovaird, 2007).

— Marina: O caso de Niterói é emblemático. Em 2018, a prefeitura formalizou convênio com a Universidade Federal Fluminense para desenvolvimento do Programa de Dados para Políticas Públicas. A universidade disponibilizou equipe composta por professores e estudantes de pós-graduação das áreas de Ciência da Computação, Design e Administração Pública, que redesenharam integralmente o portal de transparência.

— Carlos (Secretário de TI): E qual foi a contrapartida da prefeitura?

— Marina: Dados reais para pesquisa acadêmica, cessão de espaço físico para o laboratório e compromisso de implementar as recomendações técnicas. O custo direto foi inferior a R\$ 50 mil, contra estimativas de R\$ 300 mil para contratação de empresa privada. O novo portal adota arquitetura de informação baseada em heurísticas de usabilidade de Nielsen e Jakob, foi testado com grupos focais incluindo cidadãos de baixa escolaridade e pessoas com deficiência visual, e disponibiliza dados em formatos abertos — CSV, JSON — por meio de API pública.

O município de Niterói logrou, mediante esse arranjo, construir ecossistema integrado de dados governamentais que articula o portal de transparência, o portal de dados abertos (em conformidade com a INDA) e um observatório de indicadores municipais. A parceria aplicou técnicas de Interação Humano-Computador (IHC) para redesenhar interfaces, simplificar fluxos de navegação e garantir compatibilidade com tecnologias assistivas. Além disso, a disponibilização de APIs possibilitou que desenvolvedores independentes e organizações cívicas (civic techs) criassem aplicativos móveis e sistemas de monitoramento fiscal, ampliando o alcance da transparência para além do portal oficial.

Os resultados foram expressivos, Niterói saiu de nota 4,5 para 10,0 na Escala Brasil Transparente, registrou aumento de 320% no número de acessos ao portal no primeiro ano após e foi premiado pelo Tribunal de Contas do Estado do RJ como referência em transparência e inovação. Estudos de impacto demonstraram que a melhoria da qualidade informacional se correlacionou com aumento de 45% na participação cidadã em audiências públicas orçamentárias (Barbosa et al., 2021).

— Roberto: Mas, aqui, não temos Universidade Federal. A universidade regional tem cursos de Administração e Sistemas de Informação, mas não sei se dispõem de expertise em governo digital...

— Clara: Vale investigar. Podemos propor convênio que seja mutuamente benéfico, dados para pesquisa acadêmica e oportunidade de projetos aplicados para alunos de graduação e pós-graduação. Continua, Marina.

A objeção do Secretário de Finanças ilustra resistência comum à inovação intersetorial. Contudo, evidências demonstram que universidades regionais e institutos federais frequentemente possuem capacidade técnica subutilizada, podendo contribuir para a modernização da gestão pública local (Farah, 2016).

3.2 Tribunal de Contas de São Paulo: Padronização Técnica e Redução de Custos Transacionais

CASO DE ENSINO

A segunda experiência analisada refere-se ao modelo de plataforma unificada desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que se baseia no conceito de "infraestrutura compartilhada", na qual um órgão de controle externo oferece aos municípios sob sua jurisdição uma solução tecnológica padronizada, hospedada e mantida centralizada (Fountain, 2001; Gil-García & Pardo, 2005).

— Marina: A segunda opção é o modelo do TCE-SP. Em 2015, o Tribunal desenvolveu plataforma unificada na qual centenas de municípios paulistas inserem seus dados em formato padronizado. O TCE hospeda, mantém a infraestrutura e atualiza automaticamente. Os municípios apenas alimentam o sistema com informações do sistema financeiro.

— Roberto (interessado): Isso resolveria nosso problema de integração e atualização?

— Marina: Resolveria. Como todos os municípios utilizam o mesmo formato, torna-se possível comparar Mar do Norte com cidades de porte similar. O cidadão pode verificar, por exemplo, que nosso gasto per capita com educação é inferior ao de municípios vizinhos, gerando pressão por eficiência.

— Carlos: Mas, perderíamos autonomia sobre o portal. Ficariamos dependentes do Tribunal.

— Clara: Por outro lado, ganharíamos credibilidade institucional. Economizaríamos recursos. Quanto custaria desenvolver solução própria, Carlos?

— Carlos: Contratação de empresa especializada, entre R\$ 200 mil e R\$ 300 mil. Manutenção anual, aproximadamente R\$ 60 mil. Além do tempo de capacitação da equipe para gerenciar o sistema.

A plataforma do TCE-SP adota formato tabular interativo, permite que usuários selecionem o município de interesse e acessem dados desagregados de receitas (tributárias, de transferências e próprias), despesas (por função, subfunção e elemento) e restos a pagar. As informações são apresentadas em linguagem clara, com gráficos de evolução temporal, indicadores pré-calculados (como índice de dependência de transferências, comprometimento da receita com pessoal) e séries históricas de cinco anos. Os dados são atualizados mensalmente, de forma automatizada, garantindo tempestividade.

O diferencial estratégico do modelo reside na capacidade de promover benchmarking fiscal entre municípios. A literatura sobre administração pública comparada destaca que a competição por reputação, processo pelo qual governos subnacionais buscam superar indicadores de jurisdições similares, constitui mecanismo poderoso de indução à melhoria da gestão (Besley & Case, 1995; Salmon, 2006). Cidadãos, conselheiros municipais e pesquisadores podem facilmente identificar, por exemplo, que Mar do Norte apresenta gasto per capita com saúde inferior à média regional, suscitando questionamentos sobre eficiência e prioridades orçamentárias.

Para municípios de pequeno e médio porte, com limitações de capacidade técnica e orçamentária, a adesão a plataformas oferecidas por Tribunais de Contas representa solução híbrida, que equilibra autonomia política com eficiência operacional. Embora implique dependência tecnológica, o modelo garante conformidade com exigências do controle externo, reduz riscos de obsolescência tecnológica e permite que gestores foquem esforços na melhoria substantiva da gestão, não na manutenção de infraestrutura de TI.

3.3 Espírito Santo: Design Centrado no Cidadão e Tradução da Linguagem Técnica

A terceira experiência analisada refere-se à estratégia de "linguagem cidadã" implementada pelo estado do Espírito Santo a partir de 2022. Fundamentada nos princípios do user-centered design (design centrado no usuário) e da comunicação pública democrática, essa abordagem inverte a lógica tradicional dos portais de transparência: em vez de organizar informações segundo categorias contábeis e jurídicas, estrutura-as segundo perguntas que cidadãos efetivamente fazem (Norman, 2013; Duarte, 2009).

— Marina: O terceiro modelo, do Espírito Santo, é o mais inovador do ponto de vista comunicacional. Investiram aproximadamente R\$ 800 mil na reformulação completa do portal, contratando empresa especializada em experiência do usuário (UX). O diferencial é que abandonaram a estrutura tradicional — "receitas", "despesas", "licitações" — e adotaram navegação por perguntas: "Quero saber quanto foi gasto com saúde", "Quero saber o salário dos servidores", "Quero saber quais obras estão em andamento".

— Juliana (Assessora de Comunicação, entusiasmada): Isso sim é comunicação pública efetiva! O problema do nosso portal é que foi concebido por contadores para contadores, não para cidadãos.

— Roberto (defensivo): Juliana, com todo respeito, siga rigorosamente os padrões técnicos da contabilidade pública...

— Clara (interrompendo): Roberto, sei que você segue as normas. Mas Marina está correta. Podemos estar tecnicamente corretos e politicamente equivocados. Dona Neuza, do Conselho de Saúde, tem direito constitucional de compreender a destinação dos recursos públicos sem necessitar de formação contábil avançada.

O portal capixaba foi redesenhado com base em pesquisa qualitativa que mapeou as principais dúvidas de cidadãos sobre finanças públicas. Cada "pergunta" conduz o usuário a painéis interativos (dashboards) que apresentam gráficos, mapas georreferenciados e indicadores processados. Por exemplo, ao clicar em "Quero saber quanto foi gasto com educação", o cidadão visualiza: (a) gráfico de evolução dos gastos nos últimos cinco anos;

CASO DE ENSINO

(b) comparação entre valores orçados e executados; (c) detalhamento por categoria econômica (pessoal, investimentos, custeio); (d) nota explicativa contextual: "A Constituição exige que o estado invista no mínimo 25% de suas receitas em educação. Em 2025, investimos 28,4%, cumprindo a meta constitucional".

Esse tipo de contextualização pedagógica reduz assimetrias informacionais e capacita cidadãos para participação qualificada em processos decisórios orçamentários. Estudos sobre letramento fiscal (fiscal literacy) demonstram que a compreensão de conceitos básicos de finanças públicas correlaciona-se positivamente com engajamento cívico e satisfação com serviços públicos (Lusardi & Mitchell, 2011; Alesina & Giuliano, 2011).

Os resultados da experiência capixaba foram mensuráveis: o portal recebeu prêmios nacionais de inovação em gestão pública (Concurso de Inovação do ENAP, 2023), registrou aumento de 470% no número de acessos únicos no primeiro ano e obteve nota de satisfação de 8,7/10 em pesquisa com usuários. Além disso, o estado alcançou a primeira posição no ranking nacional de transparência da CGU.

A lição central para Mar do Norte é que transparência efetiva exige mais do que disponibilização de dados corretos; exige tradução cultural da informação fiscal, transformando números e jargões em narrativas compreensíveis e relevantes para a tomada de decisão cidadã e para o controle social.

3.4 O Dilema Decisório: Três Alternativas Estratégicas e seus Trade-offs

As experiências de Niterói, TCE-SP e Espírito Santo convergem em princípio fundamental: a superação da "transparência opaca" não reside exclusivamente na aquisição de tecnologia, mas em mudança paradigmática sobre o papel da informação fiscal na relação Estado-sociedade. A integração de sistemas, a abertura de dados em formatos estruturados e o investimento em comunicação clara constituem requisitos para que a sociedade civil exerça controle efetivo sobre a alocação de recursos e para que órgãos de controle possam atuar preventivamente.

Ao final da reunião, Clara pousou as mãos sobre a mesa e sintetizou o dilema:

— Clara: Em síntese, dispomos de três alternativas mutuamente excludentes. Alternativa 1: Investir recursos próprios (estimados entre R\$ 200 mil e R\$ 300 mil) em projeto de reformulação do portal, possivelmente mediante parceria com a universidade regional, mantendo controle total sobre o sistema. Alternativa 2: Aderir à plataforma unificada do nosso Tribunal de Contas Estadual, solução de baixo custo e rápida implementação, porém com menor autonomia tecnológica. Alternativa 3: Postergar a intervenção, utilizando os recursos disponíveis para concluir obras de infraestrutura prometidas em campanha — instalação de Wi-Fi em praças, câmeras de segurança urbana —, assumindo riscos legais e reputacionais.

— Roberto: A alternativa 3 é arriscada, prefeita. O TCE já emitiu notificação. Podemos sofrer rejeição de contas e multas pessoais aos gestores responsáveis.

— Marina: E há dimensão ética. A senhora foi eleita com discurso de gestão moderna, participativa e transparente. Um portal deficiente contradiz frontalmente esse compromisso programático.

— Carlos: Mas as obras de infraestrutura também foram promessas de campanha. E geram maior visibilidade eleitoral...

— Juliana: Será? Transparência também constrói capital político. Niterói tornou-se referência nacional, recebeu ampla cobertura midiática positiva. Credibilidade institucional pode ser ativo eleitoral relevante, não apenas gasto.

— Clara (encerrando): Precisamente esse dilema que vocês me ajudarão a resolver nas próximas duas semanas. Necessito de análise técnica, jurídica, fiscal e política de cada alternativa. Próxima reunião: sexta-feira, 14h, com propostas fundamentadas.

O dilema enfrentado por Clara sintetiza tensões recorrentes na gestão pública contemporânea: eficiência versus legitimidade, visibilidade eleitoral versus qualidade institucional, autonomia versus cooperação, investimento versus custeio. Cada alternativa implica trade-offs que exigem julgamento sobre valores e prioridades, não apenas cálculos técnicos de custo-benefício.

Enquanto a equipe deixava a sala, Marina observou pela janela dona Neuza atravessando a praça em direção ao posto de saúde. Pensou: "Se implementarmos o novo portal, ela conseguirá acessá-lo e compreendê-lo? Ou continuará sendo 'transparência para iniciados'?"

Encerramento do Caso

O presente caso de ensino apresentou o dilema gerencial enfrentado pela Prefeita Clara Mendes de Mar do Norte, cidade fictícia cujo portal de transparência fiscal, embora formalmente conforme à legislação, revela-se substantivamente ineficaz para promover accountability e controle social. A aplicação do *framework* PS-DigQual evidenciou deficiências críticas nas dimensões de Qualidade do Sistema (layout não responsivo, inacessibilidade para pessoas com deficiência), Qualidade da Informação (linguagem hermética, dados em formatos fechados) e Qualidade Operacional (defasagem temporal, falta de integração sistêmica), caracterizando o fenômeno da "transparência opaca".

CASO DE ENSINO

A análise comparativa de experiências inovadoras — Niterói (parceria acadêmico-governamental), TCE-SP (plataforma unificada) e Espírito Santo (design centrado no cidadão) — demonstrou que soluções viáveis existem, demandando, contudo, vontade política, visão estratégica e disposição para cooperação interinstitucional. Cada modelo apresenta vantagens e limitações específicas: a parceria universitária oferece baixo custo e conhecimento científico atualizado, mas exige coordenação complexa; a plataforma unificada do TCE garante conformidade legal e eficiência operacional, mas reduz autonomia; o investimento em design cidadão maximiza a inteligibilidade, mas demanda recursos financeiros significativos.

Os principais aprendizados derivados deste caso aplicam-se a múltiplas realidades da administração pública brasileira: cumprimento formal versus efetividade substantiva: a conformidade legal é condição necessária, mas insuficiente para transparência efetiva. Gestores devem transcender lógicas burocráticas e adotar perspectiva comunicativa e democrática; transparência como política pública complexa: portais eficazes demandam integração de competências multidisciplinares — contabilidade, tecnologia da informação, design, comunicação pública — frequentemente ausentes em municípios de pequeno e médio porte; cooperação interinstitucional como estratégia de superação de restrições: parcerias com universidades, adesão a plataformas de órgãos de controle e participação em redes de aprendizado horizontal constituem alternativas viáveis para superar limitações técnicas e orçamentárias; accountability como direito e como recurso político: transparência de qualidade não apenas cumpre imperativo ético e legal, mas pode constituir ativo reputacional e eleitoral, fortalecendo a legitimidade de governos; e dados abertos como infraestrutura para ecossistema de controle: a disponibilização de informações em formatos estruturados viabiliza auditoria cidadã, jornalismo investigativo e desenvolvimento de aplicativos por terceiros, ampliando o alcance da fiscalização para além dos canais oficiais.

Esse caso contribui para o avanço do ensino em Administração Pública ao proporcionar aos discentes experiência pedagógica imersiva em dilemas multidimensionais que integram finanças públicas, gestão da informação, teoria da accountability, análise de políticas públicas e ética na administração. Ao personalizar o dilema por meio de personagens realistas e diálogos autênticos, o caso facilita a identificação dos estudantes com os desafios enfrentados por gestores públicos, estimulando desenvolvimento de competências cognitivas (domínio de conceitos teóricos e instrumentos legais), psicomotoras (capacidade de diagnóstico organizacional e formulação estratégica) e afetivas (sensibilidade ética ao direito à informação e à justiça fiscal).

A metodologia de casos de ensino, consolidada na literatura sobre educação gerencial, pressupõe que aprendizagem significativa ocorre quando estudantes aplicam conhecimentos teóricos a situações problemáticas abertas, caracterizadas por incerteza, conflito de valores e ausência de soluções ótimas (Roesch, 2007; Mauffette-Leenders et al., 2001). Este caso atende a esses requisitos ao apresentar três alternativas plausíveis, cada uma com vantagens e desvantagens legítimas, exigindo que estudantes mobilizem critérios múltiplos de julgamento — legalidade, eficiência, equidade, responsabilidade política — para justificar suas recomendações.

Por fim, cabe destacar que o caso permanece atual e relevante no contexto de fevereiro de 2026, período em que a Controladoria-Geral da União prepara novo ciclo de avaliação da Escala Brasil Transparente 360°, reforçando a pressão institucional sobre gestores municipais para qualificarem seus portais. A difusão deste caso em programas de graduação e pós-graduação em Administração Pública pode contribuir para a formação de gerações de gestores mais sensíveis à transparência substantiva e mais capacitados para implementar inovações que fortaleçam a democracia e a qualidade do gasto público no Brasil.

Notas de Ensino

Resumo do Caso

O caso narra o dilema enfrentado pela Prefeita Clara Mendes de Mar do Norte após seu município receber nota 3,2/10 na avaliação de transparência do Tribunal de Contas Estadual. Embora o portal municipal cumpra formalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, apresenta deficiências graves de usabilidade, acessibilidade e inteligibilidade, caracterizando "transparência opaca". Utilizando o *framework* PS-DigQual, diagnosticam-se falhas nas dimensões Sistema, Informação e Operação. Clara deve decidir entre três alternativas: investir em reformulação própria, aderir à plataforma do TCE ou postergar melhorias para priorizar obras visíveis, cada opção implicando trade-offs entre custos, riscos legais, autonomia e efetividade democrática.

Fontes de Dados

O caso foi construído com base em: (a) revisão de literatura acadêmica sobre governo eletrônico, accountability e transparência fiscal; (b) análise documental de relatórios da Controladoria-Geral da União sobre a Escala Brasil Transparente; (c) estudo de casos reais de boas práticas em Niterói/RJ, TCE-SP e Espírito Santo; (d) consulta à legislação vigente (LRF, LAI, diretrizes e-MAG e e-PING); (e) entrevistas com gestores públicos municipais (anonimizados) sobre desafios de implementação de portais de transparência.

Objetivos Educacionais

Cognitivos (Conhecimento): compreender os fundamentos teóricos da *accountability* horizontal e vertical (O'Donnell, 1998); dominar os instrumentos legais de transparência fiscal no Brasil (LRF, LAI); aplicar o *framework PS-DigQual* para diagnóstico de serviços digitais públicos; identificar boas práticas nacionais e internacionais de transparência governamental.

Psicomotores (Habilidades): diagnosticar falhas organizacionais utilizando modelos analíticos estruturados; formular alternativas estratégicas considerando restrições orçamentárias e políticas; avaliar *trade-offs* entre múltiplos critérios de decisão (legalidade, eficiência, legitimidade); desenvolver argumentação fundamentada para defender posições gerenciais.

Afetivos (Atitudes e Valores): sensibilizar-se quanto ao direito constitucional de acesso à informação pública; desenvolver compromisso ético com transparência substantiva, não meramente cerimonial; valorizar cooperação interinstitucional e aprendizado horizontal como estratégias de inovação; reconhecer tensões entre racionalidades técnico-burocrática e democrático-participativa na gestão pública.

Público-Alvo e Disciplinas Aplicáveis

Graduação em Administração Pública: Disciplinas de Finanças Públicas, Controle e Auditoria Governamental, Governo Eletrônico, Ética na Administração Pública

Pós-Graduação *lato sensu* (Especialização): Gestão Pública Municipal, Controladoria Pública, Transparência e *Accountability*

Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado/Doutorado): Seminários sobre Teoria da *Accountability*, Políticas de Transparência, Inovação no Setor Público

Método de Aplicação em Sala de Aula

Fase 1

Preparação Individual (pré-classe): leitura individual do caso (tempo estimado: 45 minutos); resposta individual a questões orientadoras (Apêndice I); pesquisa complementar sobre portais de transparência de municípios da região.

Fase 2

Discussão em Pequenos Grupos (30-40 minutos): formação de grupos de 4-5 alunos; discussão estruturada das questões, preenchimento de matriz de análise de alternativas (Apêndice II); escolha fundamentada de uma das três alternativas.

Fase 3

Plenária e Debate (50-60 minutos): apresentação das posições dos grupos; debate facilitado pelo docente, explorando divergências; síntese teórica conectando o caso aos conceitos de *accountability*, qualidade do serviço público digital e dilemas éticos da gestão.

Fase 4

Fechamento Teórico (20 minutos): exposição sobre *frameworks* teóricos (O'Donnell, PS-DigQual); contextualização das boas práticas apresentadas no caso; discussão sobre aplicabilidade a outras realidades organizacionais

Recursos Didáticos Necessários

Projeto multimídia para exibição de slides e consulta a portais de transparência ao vivo; acesso à internet para demonstração de portais (Niterói, Espírito Santo, exemplos negativos); cópias impressas ou digitais da matriz de análise de alternativas; opcional: Vídeos curtos sobre experiências exitosas (YouTube: canais da CGU, TCE-SP).

Aspectos Avaliativos

Avaliação Formativa (durante a aula): observação da participação nos debates em grupo e plenária; qualidade da argumentação e capacidade de fundamentação teórica; habilidade de escuta ativa e respeito a posições divergentes.

Avaliação (pós-aula)

Opção 1: Relatório Individual: Análise de 3-4 páginas respondendo às questões orientadoras, com fundamentação teórica e proposta de plano de ação detalhado para a alternativa escolhida

Opção 2: Análise Comparativa: Avaliar o portal de transparência do município onde o aluno reside utilizando o *framework PS-DigQual* e propor melhorias

Opção 3: Seminário: Apresentação em grupo sobre uma das boas práticas citadas (Niterói, TCE-SP, Espírito Santo), aprofundando aspectos técnicos e institucionais

Questões Suscitadas para Discussão

Bloco 1: Diagnóstico e Aplicação do *Framework* (Nível Básico)

Transparência Formal versus Substantiva: considerando os conceitos de *accountability* cerimonial e substantiva, como você classificaria o portal de Mar do Norte? Quais evidências do caso sustentam sua análise?

Aplicação do PS-DigQual: Identifique e classifique os principais problemas do portal de Mar do Norte nas três dimensões do *framework* (Sistema, Informação, Operação). Qual dimensão apresenta deficiências mais graves e por quê?

Impacto da Exclusão Digital: como as falhas de acessibilidade e usabilidade do portal afetam diferentes perfis de cidadãos (idosos, pessoas com deficiência, população de baixa renda)? Discuta as implicações para a equidade no exercício do controle social.

Bloco 2: Análise Estratégica das Alternativas (Nível Intermediário)

Avaliação Multicritério: construa matriz comparativa das três alternativas apresentadas no caso, avaliando cada uma segundo os critérios: (a) custo fiscal imediato; (b) risco legal (sanções do TCE); (c) tempo de implementação; (d) autonomia tecnológica; (e) efetividade da transparência. Qual alternativa apresenta melhor equilíbrio?

Parcerias Interinstitucionais: discuta as vantagens e desafios de parcerias entre prefeituras e universidades para desenvolvimento de portais de transparência. Que mecanismos contratuais e de governança seriam necessários para garantir sustentabilidade da parceria? Decisão sob Incerteza: se você fosse a Prefeita Clara, qual alternativa escolheria? Justifique sua decisão considerando não apenas aspectos técnicos, mas também dimensões políticas e éticas.

Bloco 3: Contexto Ampliado e Aplicações (Nível Avançado)

Accountability Horizontal e Vertical: utilizando o conceito de O'Donnell (1998), explique como a má qualidade do portal de Mar do Norte enfraquece simultaneamente a *accountability* horizontal (órgãos de controle) e vertical (cidadãos). Proponha mecanismos complementares ao portal que poderiam fortalecer ambos os tipos.

Dados Abertos e Ecossistema Cívico: se Mar do Norte adotasse formatos abertos de dados (CSV, API), como isso poderia impulsionar um ecossistema de controle social envolvendo *civic techs*, jornalismo de dados e pesquisa acadêmica? Dê exemplos concretos de ferramentas ou aplicativos que poderiam ser desenvolvidos.

Transparência Fiscal e Qualidade do Gasto: a literatura sugere correlação entre transparência de qualidade e eficiência do gasto público. Explique os mecanismos causais que conectam essas duas dimensões. A transparência é fim em si mesma ou meio para objetivos superiores?

Alternativas para Análise do Caso

Os alunos devem ser orientados a considerar que não existe solução única ou "correta". As três alternativas apresentam fundamentação plausíveis.

Defensores da Alternativa 1 (Investimento Próprio) argumentos: autonomia tecnológica é estratégica; parceria com universidade regional fortalece laços institucionais locais; solução customizada atende melhor às especificidades do município; aprendizado organizacional é superior quando a equipe participa do desenvolvimento.

Defensores da Alternativa 2 (Plataforma TCE) argumentos: eficiência de custos é crucial em contexto de restrição fiscal; conformidade com exigências do controle externo é garantida; padronização facilita *benchmarking*; sustentabilidade técnica (atualizações, segurança) é assegurada pelo Tribunal.

CASO DE ENSINO

Defensores da Alternativa 3 (Postergar) argumentos: obras de infraestrutura atendem necessidades mais urgentes da população; risco de sanções do TCE pode ser gerenciado com melhorias incrementais no portal atual; capital político é maximizado com projetos visíveis; recursos podem ser remanejados para transparência em exercícios futuros. O docente deve explorar as implicações éticas, legais e políticas de cada posição, problematizando a Alternativa 3, que representa tentação recorrente de gestores públicos priorizar o visível sobre o institucional, o curto sobre o longo prazo.

Referências Recomendadas para Fundamentação

- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- Roesch, S. M. A. (2007). Casos de ensino em administração. In *RAC*, 11(2), 213-234.
- Zonatto, V. M., Santos, L. R., & Silva, V. H. (2025). PS-DigQual: Percepção de Qualidade em Serviços Digitais Públicos.
- Complementares:
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, 84, 353-364.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In *Transparency: The key to better governance?* Oxford University Press.

Tempo Total Estimado

3 horas/aula (150 minutos), distribuídos conforme método apresentado.

Agradecimentos

Secretaria da Fazenda do Estado Rio Grande do Sul (SEFAZ-RS) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

Referências

- Alesina, A., & Giuliano, P. (2011). Preferences for redistribution. In J. Benhabib, A. Bisin, & M. O. Jackson (Eds.), *Handbook of social economics* (Vol. 1A, pp. 93-131). North-Holland.
- Barbosa, A. F., Medeiros, J. L., & Silva, M. R. (2021). Ecossistemas de dados abertos e participação cidadã: O caso de Niterói. *Revista de Administração Pública*, 55(2), 315-342.
- Besley, T., & Case, A. (1995). Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition. *American Economic Review*, 85(1), 25-45.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.
- Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4), 493-501.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União.
- Cordella, A., & Bonina, C. M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512-520.
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. S., Silva, L. M., & Macedo, M. A. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.
- Diniz, E. H., Barbosa, A. F., Junqueira, A. R. B., & Prado, O. (2009). O governo eletrônico no Brasil: Perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, 43(1), 23-48.
- Duarte, J. (Ed.). (2009). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (2ª ed.). Atlas.
- Farah, M. F. S. (2016). Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Administração Pública e Gestão Social*, 8(2), 63-71.
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: Accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, 84, 353-364.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.



- Freire, A. P., Russo, C. M., & Fortes, R. P. M. (2008). A survey on the accessibility of Brazilian government websites. In K. Miesenberger et al. (Eds.), *Computers helping people with special needs* (pp. 352-359). Springer.
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. A. (2005). E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22(2), 187-216.
- Gilardi, F. (2010). Who learns from what in policy diffusion processes? *American Journal of Political Science*, 54(3), 650-666.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford University Press.
- Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts or awkward couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.
- Janssen, M., & Klievink, B. (2009). The role of intermediaries in multi-channel service delivery strategies. *International Journal of Electronic Government Research*, 5(3), 56-74.
- Luna-Reyes, L. F., Gil-García, J. R., & Celorio, A. M. (2012). Towards a multidimensional model for evaluating electronic government: Proposing a more comprehensive and integrative perspective. *Government Information Quarterly*, 29(3), 324-334.
- Lusardi, A., & Mitchell, O. S. (2011). Financial literacy around the world: An overview. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(4), 497-508.
- Mauffette-Leenders, L. A., Erskine, J. A., & Leenders, M. R. (2001). *Learning with cases* (2nd ed.). Richard Ivey School of Business.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242.
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629.
- Nielsen, J. (2006). *Prioritizing web usability*. New Riders Press.
- Nielsen, J. (2010). *Website response times*. Nielsen Norman Group. <https://www.nngroup.com/articles/website-response-times/>
- Norman, D. A. (2013). *The design of everyday things: Revised and expanded edition*. Basic Books.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- Open Knowledge Foundation. (2012). *Open data handbook*. Open Knowledge Foundation. <https://opendatahandbook.org/>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Platt Neto, O. A., Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2007). Publicidade e transparência das contas públicas: Obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: Um estudo após a Lei de Acesso à Informação. *Revista Gestão & Planejamento*, 17(3), 383-402.
- Roesch, S. M. A. (2007). Nota técnica: A experiência de elaboração de casos para ensino em administração. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 213-228.
- Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. (2016). Transparência na administração pública: O que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 21(1), 48-67.
- Salmon, P. (2006). Horizontal competition among governments. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of fiscal federalism* (pp. 61-85). Edward Elgar.
- Santos, A. R., Lima, F. S., & Oliveira, M. P. (2022). Acessibilidade em portais de transparência pública: Avaliação dos municípios da Paraíba. *Revista Eletrônica de Administração*, 28(1), 89-115.
- Santos, I. Q., Mendes, R. A., & Oliveira, P. L. (2024). Clareza informacional e transparência em portais de governo. In V. M. Zonatto (Ed.), *Relatório de Pesquisa – Desafio de Mar do Norte* (pp. 214-244). Editora Universitária.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857.
- Zémor, P. (2005). *La communication publique. Que sais-je?* (3^a ed.). Presses Universitaires de France.
- Zonatto, V. M., Santos, L. R., & Silva, V. H. (2025). PS-DigQual: Percepção de qualidade em serviços digitais públicos. In *Relatório de Pesquisa – Desafio de Mar do Norte* (pp. 1-30). Editora Universitária.

APÊNDICE I

Questões orientadoras para preparação individual: este instrumento tem como objetivo orientar a leitura analítica do caso, exigindo identificação de evidências textuais, argumentação crítica e aplicação conceitual para estruturar a análise diagnóstica individual antes da discussão em pequenos grupos.

Bloco A - Diagnóstico Sociotécnico e *Framework* PS-DigQual

1. Faça o diagnóstico dos problemas do Portal da Transparência do município de Mar do Norte utilizando o *framework* PS-DigQual, identificando evidências do caso que indiquem falhas nas três dimensões analíticas: Qualidade do Sistema (QSt); Qualidade da Informação (QInf) e; Qualidade Operacional (QOp). Fundamente sua análise com base nas informações apresentadas no caso.
2. Na dimensão Qualidade do Sistema (QSt), quais aspectos relacionados a: acessibilidade digital, estabilidade e arquitetura do sistema e navegabilidade do portal devem ser considerados prioritários para atender simultaneamente às exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI) e aos critérios de acessibilidade digital? Justifique sua resposta.
3. Na dimensão Qualidade da Informação (QInf), quais características do portal caracterizam o fenômeno da “transparência opaca”? Identifique evidências no caso e discuta como essas limitações afetam a inteligibilidade das informações públicas para os cidadãos.
4. Na dimensão Qualidade Operacional (QOp), quais limitações estruturais do portal comprometem: a participação cidadã, o exercício do controle social e a interação entre governo e sociedade?
5. Com base no diagnóstico realizado, estabeleça e justifique uma ordem de prioridade para a resolução dos problemas identificados nas três dimensões do PS-DigQual (QSt, QInf e QOp) no contexto do município de Mar do Norte.

Bloco B - Tensão entre Accountability Cerimonial e Substantiva

1. Com base na distinção entre accountability cerimonial e accountability substantiva, como você classificaria o atual Portal da Transparência de Mar do Norte? Justifique sua resposta utilizando evidências empíricas apresentadas no caso.
2. De que maneira as falhas de acessibilidade e usabilidade do portal afetam diferentes grupos sociais, tais como: idosos, pessoas com deficiência e cidadãos com baixa alfabetização digital.? Quais são as implicações dessas limitações para a equidade no exercício do controle social?

Bloco C - Consequências institucionais e visão de futuro

1. Explique de que maneira as falhas do portal comprometem simultaneamente: accountability horizontal, exercida por órgãos de controle como o Tribunal de Contas e o Ministério Público; accountability vertical, exercida pelos cidadãos e pela sociedade civil. Utilize como referência o modelo de accountability democrática proposto por O'Donnell (1998).
2. Caso o município passe a disponibilizar dados públicos em formatos abertos (por exemplo, CSV e APIs), de que maneira essa mudança poderia estimular o desenvolvimento de um ecossistema cívico local, envolvendo: iniciativas de tecnologia cívica (civic tech); jornalismo de dados; organizações da sociedade civil e; projetos acadêmicos? Fundamente sua resposta.



APÊNDICE II

Matriz de Análise Multicritério de Alternativas e Formulação Estratégica

Instruções para os discentes: Analisem a matriz abaixo, que consolida os *trade-offs* de cada alternativa estruturada para o caso de Mar do Norte. Em seguida, utilizem as ferramentas complementares (Atores e Riscos) para embasar a decisão final do grupo.

1. Matriz de Avaliação Multicritério

Critérios de Avaliação Estratégica	Alternativa 1: Reformulação própria / Parceria Acadêmica	Alternativa 2: Adesão à Plataforma Unificada do TCE	Alternativa 3: Postergação e Foco em Obras de Infraestrutura
Custo fiscal imediato	Alto a Médio: estimado entre R\$ 200 mil e R\$ 300 mil via contratação tradicional, podendo ser reduzido para cerca de R\$ 50 mil em custos diretos se adotada a coprodução com a universidade regional.	Baixo: a infraestrutura é mantida centralizadamente pelo Tribunal, eliminando custos de desenvolvimento de solução própria e reduzindo gastos com manutenção anual.	Baixo/Zero (para TI): os recursos (estimados em R\$ 1,5 milhão para Wi-Fi e R\$ 800 mil para câmeras) são integralmente mantidos nas obras visíveis.
Risco legal (Sanções do TCE e MP)	Baixo: o atendimento às normas de acessibilidade e transparência ativa mitigaria o risco do inquérito do MP. O desafio é o prazo de 45 dias.	Muito Baixo: a plataforma do TCE já é estruturada para garantir a conformidade (compliance) imediata com as exigências do próprio órgão de controle.	Muito Alto: descumprimento direto do prazo de 45 dias do MP, gerando risco iminente de multas pessoais, ação por improbidade administrativa e suspensão de R\$ 3 milhões anuais em repasses estaduais.
Tempo estimado de implementação	Longo: exige tempo para estruturação do convênio acadêmico, mapeamento de processos, design participativo e desenvolvimento do ecossistema.	Curto: solução já existente ("pronta para uso"), requerendo apenas a adaptação do fluxo de envio dos dados contábeis municipais.	Não aplicável para a transparência. projetos de infraestrutura seguem o cronograma eleitoral de curto prazo.
Grau de autonomia tecnológica	Alto: o município mantém controle total sobre o código, a arquitetura da informação, os formatos abertos (API) e a infraestrutura do sistema.	Baixo: o município torna-se dependente da arquitetura tecnológica do Tribunal de Contas, perdendo a flexibilidade para customizações locais.	Irrelevante neste contexto. o portal antigo e obsoleto é mantido sob controle da TI local, mas sem efetividade.
Efetividade da transparência democrática	Alta: permite <i>design</i> centrado no cidadão, linguagem acessível (tradução cultural), usabilidade inclusiva e fomento ao controle social (accountability vertical).	Média: garante inteligibilidade técnica e promove <i>benchmarking</i> fiscal com outros municípios, mas pode carecer de adaptação à linguagem cidadã específica da cultura local.	Nula/Negativa: perpetua a "transparência opaca", mantendo a exclusão digital e o afastamento da população das decisões fiscais.
Relação com dimensões do PS-DigQual	Resolve de forma customizada e sistêmica a QSt (acessibilidade), a QInf (dados abertos e linguagem cidadã) e a QOp (integração com ouvidoria e interação).	Resolve a QSt (estabilidade) e a QInf (padronização e tempestividade), mas limita a personalização na QOp .	Ignora e agrava as deficiências diagnosticadas nas três dimensões (QSt , QInf e QOp) do framework.

2. Matriz de Impacto nos Stakeholders (Atores Envolvidos)

(Elemento de aprimoramento: Força o aluno a visualizar as consequências políticas e institucionais da decisão)
Como cada alternativa afeta os principais atores do caso? (Avalie como Positivo, Neutro ou Negativo e justifique brevemente).

Ator	Alt 1: Parceria Acadêmica	Alt 2: Plataforma do TCE	Alt 3: Postergação
Prefeita Clara/Marta (Capital Político)	(Ex: Positivo a longo prazo, constrói legado inovador)	(Ex: Neutro/Positivo, resolve o problema com eficiência, mas sem grande marketing)	(Ex: Positivo no curtíssimo prazo pelas obras, risco fatal no médio prazo)
Sociedade Civil (ONGs e Cidadãos)	(Ex: Altamente Positivo, atende demandas de acessibilidade e cocriação)	(Ex: Positivo, garante dados confiáveis e comparáveis)	(Ex: Altamente Negativo, quebra de confiança e exclusão)
Órgãos de Controle (MP e TCE)	(Ex: Positivo, cumpre LAI e diretrizes)	(Ex: Altamente Positivo, adesão ao modelo preconizado pelo controle)	(Ex: Altamente Negativo, gera sanções imediatas)
Secretaria de Finanças / TI	(Ex: Negativo no curto prazo, exige forte coordenação e realocação de recursos)	(Ex: Positivo, alivia sobrecarga de TI e integração sistêmica)	(Ex: Positivo no curto prazo, mantém orçamento fechado)

3. Plano de Mitigação de Riscos

(Elemento de aprimoramento: Desenvolve competências psicomotoras de planejamento e gestão de crises)

A partir da alternativa que o seu grupo decidiu como a mais viável e responsável, preencha o quadro de mitigação de riscos:

- **Alternativa Escolhida pelo Grupo:**
- **Risco Principal da Escolha:**
- **Estratégia de Mitigação:** (Que ações gerenciais compensatórias a Prefeita deve adotar para minimizar as desvantagens da alternativa escolhida?)
 - Ação 1:
 - Ação 2:
 - Ação 3:

Decisão do Grupo e Justificativa Final: Formulem um parágrafo argumentativo defendendo a escolha do grupo, integrando preceitos de responsabilidade fiscal (LRF), direito informacional (LAI) e o framework PS-DigQual.

Observação: Os grupos devem atribuir uma pontuação de 1 a 5 para cada critério e calcular uma avaliação comparativa das alternativas antes da decisão final.