

GOVERNO À VISTA: INOVAÇÃO DIGITAL, TRANSPARÊNCIA ATIVA E CONFIANÇA PÚBLICA NA GESTÃO MUNICIPAL BRASILEIRA

Piedley Macedo Saraiva¹

Marina Barbosa da Silva²

Ionny Ellem Pereira Alves³

Thaís Santos Pereira⁴

Vitória Manuele Alves Bindá de Alencar⁵

Cícera Maria de Figueiredo Silva⁶

RESUMO: Este artigo discute a inovação digital como instrumento de transparência na gestão pública e seus efeitos sobre a credibilidade institucional, com ênfase no contexto municipal brasileiro. Considerando o avanço da transformação digital e a ampliação de plataformas de dados governamentais, analisa-se como portais de transparência, sistemas eletrônicos de processos e mecanismos de participação (ouvidorias digitais e canais de e-participação) podem fortalecer a accountability, reduzir assimetrias de informação e ampliar o controle social. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza teórica e exploratória, baseada em pesquisa bibliográfica recente e clássica sobre inovação, transparência, governo digital, dados abertos e confiança pública. Os achados indicam que a digitalização tende a elevar a visibilidade dos atos administrativos e aumentar a capacidade de monitoramento social, favorecendo a credibilidade do governo quando acompanhada por qualidade informacional, linguagem cidadã, governança de dados, responsividade e inclusão digital. Persistem desafios relevantes: exclusão digital, baixa usabilidade dos portais, fragmentação de sistemas, resistência organizacional, riscos de “transparência formal” (cumprimento apenas protocolar), além de tensões entre transparência e proteção de dados pessoais. Conclui-se que a inovação digital é condição facilitadora — mas não suficiente — para credibilidade pública, exigindo estratégias integradas de gestão, comunicação pública e inclusão.

1

Palavras-chave: Inovação digital. Transparência ativa. Gestão pública municipal. Credibilidade. Governo digital.

ABSTRACT: This article discusses digital innovation as a transparency instrument in public administration and its effects on institutional credibility, with an emphasis on Brazilian local government. Considering the expansion of digital transformation and government data platforms, it examines how transparency portals, electronic process systems, and participation mechanisms (digital ombudsman offices and e-participation channels) can strengthen accountability, reduce information asymmetries, and expand social oversight. A qualitative, theoretical, and exploratory approach is adopted, based on a bibliographic review of recent and classic literature on innovation, transparency, digital government, open data, and public trust. Findings indicate that digitalization tends to increase the visibility of administrative acts and enhance social monitoring capacity, strengthening government credibility when combined with information quality, citizen-oriented language, data governance, responsiveness, and digital inclusion. Relevant challenges remain: digital exclusion, low portal usability, system fragmentation, organizational resistance, risks of “formal transparency” (mere procedural compliance), and tensions between transparency and personal data protection. The study concludes that digital innovation is a facilitating condition—but not a sufficient one—for public credibility, requiring integrated strategies of management, public communication, and inclusion.

Keywords: Digital innovation. Active transparency. Municipal public management. Credibility. Digital government.

¹Professor/Orientador UNIFAP CE.

²Curso enfermagem Faculdade UNIFAP.

³Curso: Enfermagem Faculdade: UNIFAP.

⁴Enfermagem UniFAP.

⁵Enfermagem, UniFAP.

⁶Enfermagem, UniFAP.

I INTRODUÇÃO

Na gestão pública contemporânea, a inovação digital consolidou-se como um dos principais vetores de modernização administrativa e, sobretudo, como uma possibilidade concreta de ampliar a transparência e o controle social. A expansão de portais de transparência, sistemas eletrônicos de informação, canais digitais de ouvidoria e ferramentas de participação cidadã vem alterando a forma como o Estado produz, registra e divulga dados, decisões e resultados. Nesse cenário, a transformação digital deixa de ser apenas um movimento técnico e passa a ter implicações diretas na relação entre governo e sociedade, uma vez que o acesso à informação pública — quando ofertado de modo claro, tempestivo e compreensível — tende a fortalecer a accountability, ampliar a fiscalização das ações governamentais e contribuir para a construção de confiança nas instituições. Entretanto, apesar dos avanços, persistem obstáculos importantes, como a desigualdade de acesso à internet, a baixa familiaridade de parte da população com recursos digitais, a resistência organizacional às mudanças e limitações na qualidade e usabilidade de muitos ambientes informacionais públicos, especialmente no contexto municipal.

É a partir dessa tensão entre potencial e desafios que este estudo se estrutura, pois, embora a digitalização prometa tornar os atos administrativos mais visíveis e auditáveis, nem sempre ela se traduz em transparência efetiva, tampouco em aumento automático de credibilidade. Assim, delimita-se como problema de pesquisa compreender qual é a real importância da transparência, impulsionada pela inovação digital, para a melhoria da qualidade dos serviços públicos — especialmente no contexto da gestão pública local brasileira — e quais são os principais desafios para sua efetivação. Para responder a essa questão, estabelece-se como objetivo geral analisar, com base em pesquisa bibliográfica, como a inovação digital tem sido abordada como ferramenta de transparência na gestão pública e de que forma essa relação repercute na credibilidade institucional e na qualidade dos serviços oferecidos à população.

Como desdobramento lógico do objetivo central, definem-se objetivos específicos que organizam o percurso do trabalho: (i) discutir os fundamentos e conceitos de inovação digital aplicados à administração pública, situando sua relevância na modernização do Estado; (ii) examinar o papel da tecnologia na interação entre governo e sociedade, destacando mecanismos de participação cidadã, como ouvidorias e plataformas digitais; (iii) analisar os sentidos e dimensões da transparência pública, relacionando-os à credibilidade da gestão e às exigências de qualidade da informação; e (iv) contextualizar o tema à luz do arcabouço jurídico que sustenta os direitos coletivos e o acesso à informação, evidenciando como as normas orientam práticas de transparência ativa e passiva. Dessa forma, ao articular inovação digital,

participação social, transparência e legislação, o estudo busca contribuir para uma compreensão mais integrada do tema, evidenciando que a tecnologia pode fortalecer a gestão pública, desde que acompanhada de estratégias que enfrentem barreiras de acesso, comunicação e implementação, garantindo que a transparência seja, de fato, um instrumento de democratização e de melhoria dos serviços públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação digital no setor público: conceitos e implicações

A inovação, na literatura, envolve implementação de mudanças que agregam valor, e não apenas a formulação de ideias. O Manual de Oslo define inovação como implementação de produto, processo, método organizacional ou de marketing novo ou significativamente melhorado (OECD, 2005). No setor público, inovação costuma enfrentar restrições específicas: maior formalização, aversão ao risco, controles múltiplos e dependência de capacidades institucionais (TIDD; BESSANT, 2018).

A inovação digital, em particular, relaciona-se à incorporação de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para reorganizar fluxos, decisões e serviços, com potencial de: (a) reduzir tempos de tramitação; (b) aumentar rastreabilidade; (c) ampliar canais de interação; (d) padronizar rotinas e registros; (e) fortalecer monitoramento e auditoria. Ainda assim, depende de mudança cultural, capacitação e alinhamento estratégico (CHRISTENSEN, 1997; TIDD; BESSANT, 2018).

No contexto contemporâneo de governo digital, não se trata apenas de “informatizar”, mas de redesenhar processos e governança com foco no usuário, em dados e em valor público, contemplando interoperabilidade e qualidade de serviços (OECD, 2020; UNITED NATIONS, 2022).

2.2 Transparência pública: dimensões, funções e limites

Transparência pode ser compreendida de modo descritivo (observador, objeto observado e meio de observação) e normativo (finalidade de demonstrar desempenho e permitir escrutínio) (MEIJER, 2009). Em democracias, transparência é reivindicação moral e institucional: habilita o controle social, a responsabilização e a fiscalização, além de reduzir incentivos para práticas ilícitas (FLORINI, 1997; PASQUIER; VILLENEUVE, 2007).

No campo prático, transparência exige informação acessível, compreensível, confiável, completa e tempestiva, em canais abertos de comunicação (ALÓ; LEITE, 2009). A literatura

também alerta para a “transparência formal”, quando há publicação de dados sem utilidade cidadã (por linguagem técnica, baixa navegabilidade, ausência de séries históricas ou falta de detalhamento), o que limita a participação e a fiscalização efetiva, especialmente em municípios (MATIAS-PEREIRA, 2014; ZUCOLOTTI; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

2.3 Transparência, accountability e credibilidade: como a confiança se forma

A credibilidade institucional é influenciada pela percepção de integridade, competência e coerência. A transparência contribui para isso ao reduzir assimetria de informação e permitir verificação independente. Contudo, confiança pública depende também de responsividade (capacidade de responder a demandas), qualidade do serviço, justiça procedimental e consistência entre discurso e prática (MEIJER, 2013).

Mecanismos digitais podem ampliar capacidade de “ver” o governo (gastos, contratos, indicadores), mas credibilidade requer que a informação publicada seja interpretável e que existam meios de contestação e correção (ouvidoria, auditoria, canais de denúncia, retorno institucional). Transparência sem resposta pode produzir cinismo; resposta sem transparência pode gerar desconfiança por opacidade.

2.4 Participação cidadã, inclusão digital e desigualdades

A participação mediada por tecnologia depende da conectividade, letramento digital e condições socioeconômicas. A literatura sobre divisão digital evidencia desigualdades de acesso entre países, grupos sociais e territórios, impactando a democracia digital (NORRIS, 2001; DIMAGGIO et al., 2001). No Brasil, indicadores recentes mostram persistência de assimetrias de acesso e qualidade de conexão, especialmente fora de centros urbanos e entre populações vulneráveis (CETIC.BR, 2023).

Assim, portais e serviços digitais, se não acompanhados por políticas de inclusão e desenho acessível, podem reforçar desigualdades: quem mais precisa do Estado pode ser quem menos consegue fiscalizá-lo e acessá-lo digitalmente.

2.5 Marco legal e governança: transparência e proteção de dados

A Constituição Federal assegura o direito à informação de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas hipóteses de sigilo imprescindível (BRASIL, 1988). No plano infraconstitucional, destacam-se: a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a Lei Complementar

nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que estruturam bases para transparência ativa e passiva (BRASIL, 2000; BRASIL, 2009; BRASIL, 2011).

Mais recentemente, a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) tornou inescapável a necessidade de governança de dados pessoais no poder público, impondo equilíbrio entre transparência e privacidade, com medidas de segurança, minimização e finalidades legítimas (BRASIL, 2018). Assim, a credibilidade também passa pela capacidade de proteger dados e evitar exposições indevidas, sem reduzir indevidamente a publicidade de atos públicos.

3 METODOLOGIA

A pesquisa possui abordagem qualitativa, de natureza teórica, exploratória e descritiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica. Utilizou-se método de abordagem dedutivo, partindo de conceitos gerais sobre inovação e transparência para análise aplicada ao contexto municipal brasileiro, e método de procedimento histórico-crítico, considerando evolução normativa e institucional da transparência e do governo digital.

O recorte analítico enfatiza a gestão pública local brasileira, por ser o nível em que cidadãos mais interagem com serviços públicos e mecanismos de transparência. A seleção de literatura priorizou obras e artigos sobre: transparência, accountability, governo digital, dados abertos, participação e inclusão digital, com foco em publicações dos últimos anos e referências clássicas estruturantes.

5

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Ganhos associados à inovação digital para a transparência

A literatura converge em reconhecer que soluções digitais tendem a:

- a) Aumentar a visibilidade de receitas, despesas, contratos e transferências, ao reduzir custos de publicação e ampliar alcance (MEIJER, 2013).
- b) Elevar rastreabilidade de processos e decisões via sistemas eletrônicos, que preservam trilhas de auditoria e histórico de ações.
- c) Apoiar controle social por disponibilização de dados em meios eletrônicos, especialmente quando há transparência ativa e atualização frequente (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011).

d) Agilizar serviços e reduzir burocracia quando há redesenho de processos, interoperabilidade e foco no usuário (OECD, 2020; UNITED NATIONS, 2022).

Exemplos frequentes no debate brasileiro incluem portais de transparência e sistemas eletrônicos de tramitação documental que reduzem assimetrias e ampliam a auditabilidade administrativa.

4.2 Condições para que transparência digital gere credibilidade (e não apenas exposição)

Os resultados teóricos indicam que a relação entre transparência digital e credibilidade é condicionada. Há fortalecimento da confiança quando:

Qualidade informacional: dados completos, padronizados, atualizados e verificáveis; presença de séries históricas e metadados mínimos.

Usabilidade e linguagem cidadã: interfaces acessíveis, busca eficiente, explicações e visualizações que reduzam tecnicismo (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Responsividade: canais de ouvidoria e LAI com prazos cumpridos, respostas consistentes e retorno ao cidadão.

Governança e integridade: controles internos, auditorias e mecanismos anticorrupção articulados à transparência.

Proteção de dados pessoais: publicação com critérios, anonimização quando cabível e aderência à LGPD, evitando que a transparência se converta em risco (BRASIL, 2018).

Sem essas condições, a transparência pode se tornar “vitrine”: publica-se muito, compreende-se pouco, corrige-se menos ainda.

4.3 Principais entraves: exclusão digital, resistência, fragmentação e “transparência formal”

Os desafios mais recorrentes apontados pela literatura e pela experiência brasileira incluem:

Exclusão digital e desigualdades de acesso e letramento, reduzindo participação e fiscalização em territórios periféricos e rurais (NORRIS, 2001; CETIC.BR, 2023).

Resistência organizacional à mudança, com baixa adesão de servidores, medo de responsabilização e culturas avessas à inovação (TIDD; BESSANT, 2018).

Fragmentação de sistemas e baixa interoperabilidade, gerando inconsistências e dificultando visão integrada de políticas públicas.

Baixa qualidade dos portais municipais, com limitações de detalhamento e de compreensão, o que reduz a capacidade de controle social efetivo (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Tensão transparência-privacidade, exigindo critérios claros para publicação de dados sensíveis e pessoais (BRASIL, 2018).

4.4 Diretrizes sintéticas para uma agenda municipal de transparência digital orientada à credibilidade

A literatura sugere diretrizes práticas para governos locais:

1. Transparência ativa orientada ao uso: publicar dados com foco em perguntas cidadãs (o que foi gasto, com quem, por quê, com que resultado), e não apenas em tabelas.
2. Dados abertos com qualidade: padronização, metadados, formatos reutilizáveis e atualização regular, favorecendo controle externo e inovação cívica (JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012).
3. Arquitetura de governança de dados: papéis definidos, responsabilidades, rotinas de validação e trilhas de auditoria.
4. Inclusão digital e multicanalidade: combinar serviços digitais com apoio presencial/telefônico e ações de letramento, mitigando desigualdades (CETIC.BR, 2023).
5. Capacitação contínua: formar equipes em gestão de dados, transparência, comunicação pública e LGPD.
6. Responsividade e feedback: fortalecer ouvidorias, prazos da LAI, e mecanismos de retorno ao cidadão para consolidar confiança.

7

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inovação digital tende a ampliar a transparência governamental ao aumentar a visibilidade de atos públicos, fortalecer rastreabilidade e facilitar o acesso a informações, com potencial de elevar o controle social e favorecer a credibilidade institucional. Entretanto, credibilidade não é produto automático da digitalização: depende de qualidade informacional, usabilidade, governança de dados, responsividade e inclusão digital, além do equilíbrio entre publicidade e proteção de dados pessoais.

No contexto municipal brasileiro, persistem entraves estruturais e sociotécnicos — desigualdade de acesso, baixa maturidade de portais, fragmentação de sistemas e resistência à mudança — que podem converter a transparência em cumprimento formal, com pouco impacto prático sobre confiança pública. A agenda contemporânea exige que a transparência digital seja

tratada como política de Estado e de gestão, articulando tecnologia, pessoas, processos, integridade e comunicação pública.

REFERÊNCIAS

ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos. 2009. Tese (Doutorado em Informática) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

8

CASTELLS, M. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. The reuse of public sector information in Europe and its impact on transparency. *European Law Journal*, v. 18, n. 6, p. 770-792, 2012.

CETIC.BR. *Pesquisa TIC Domicílios 2023: principais resultados*. São Paulo: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2023.

CHRISTENSEN, C. M. *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

DIMAGGIO, P. et al. Social implications of the Internet. *Annual Review of Sociology*, v. 27, n. 1, p. 307-336, 2001.

ESCALERAS, M.; LIN, S.; REGISTER, C. Freedom of information acts and public sector corruption. *Public Choice*, v. 145, n. 3-4, p. 435-460, 2010.

FLORINI, A. M. A new role for transparency. *Contemporary Security Policy*, v. 18, n. 2, p. 51-72, 1997.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-23.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle social e transparência: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. 2014.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009.

MEIJER, A. J. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

NORRIS, P. *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

OECD. *Oslo manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data*. 3. ed. Paris: OECD Publishing, 2005.

OECD. *Digital Government Index: 2019 results*. Paris: OECD Publishing, 2020.

PASQUIER, M.; VILLENEUVE, J.-P. Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, v. 73, n. 1, p. 147-162, 2007.

9

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. 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 da UFBA*, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

TIDD, J.; BESSANT, J. Innovation management challenges: from fads to fundamentals. *International Journal of Innovation Management*, v. 22, n. 5, 2018.

UNITED NATIONS. *United Nations E-Government Survey 2022: The future of digital government*. New York: United Nations, 2022.

WIRTZ, B. W.; WEYERER, J. C.; GEYER, C. Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 2019.

ZUCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.