

INSPER

Programa Avançado em Gestão Pública

Governo Aberto municipal: o caso de Niterói

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC)

AMANDA FARIA LIMA

Profº. Orientador: Manuel Bonduki

São Paulo

2020

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	4
RESUMO	5
1. INTRODUÇÃO.....	6
2. METODOLOGIA.....	7
2.1. FORMA DE COLETA DOS DADOS.....	7
2.2. FORMA E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO CASO.....	7
3. REVISÃO TEÓRICA.....	10
3.1. CRISE DE CONFIANÇA E NOVAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE	10
3.2. DEFINIÇÕES DE GOVERNO ABERTO.....	11
3.3. EXEMPLOS DE POLÍTICAS DE GOVERNO ABERTO	14
3.4. GOVERNO ABERTO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS	16
3.5. TENDÊNCIAS E DESAFIOS PARA AGENDA DE GOVERNO ABERTO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	18
4. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL EM NITERÓI.....	19
4.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL	20
4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI	22
4.3. A POLÍTICA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DE NITERÓI.....	23
4.4. O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL - CMTCS.....	25
4.5. A 2ª CONFERÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DE NITERÓI (2ª CONSOCIAL)	27
4.6. INOVAÇÃO E TECNOLOGIA: OBSERVANIT E SIGEO.....	30
5. O GOVERNO ABERTO E NITERÓI.....	32
6. CONCLUSÃO.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
ANEXOS.....	44

	3
I. ROTEIRO DE ENTREVISTAS	44
II. ENTREVISTA 1.....	45
III. ENTREVISTA 2.....	49
IV. ENTREVISTA 3.....	54
LISTA DE DOCUMENTOS LEGAIS	59

AGRADECIMENTOS

A motivação para a realização da Pós-Graduação em Gestão Pública no INSPER, assim como o desejo de realizar um estudo de caso como meu trabalho de conclusão de curso, vem da minha crença do papel essencial e transformador que uma boa gestão pública tem na vida das pessoas. Com isso em mente, meu primeiro agradecimento é para todas e todos servidores públicos com quem eu trabalhei desde que iniciei minha trajetória profissional e me inspiraram, mostrando a potência que as políticas públicas têm na vida da população. Além de agradecer, gostaria de dedicar esse trabalho às pessoas que seguem daquele lado do balcão, comprometidas e dedicadas a fazer o melhor trabalho possível em prol do bem público.

Agradeço ao INSPER pela possibilidade de cursar o PAGP com uma bolsa parcial. Sem essa política, eu não conseguiria acessar os espaços de discussão e aprendizado que a instituição me proporciona. Aos meus colegas de classe, professoras e professores, um imenso abraço e agradecimento pela generosidade de compartilhar suas visões de mundo, conhecimentos e formas de mudança e de atuação no poder público. Um destaque mais do que merecido à minha grande amiga Danielle Bello, pelo companheirismo, afeto, amizade e paciência. Obrigada por tudo, sou muito feliz de estar ao lado da grande pessoa e profissional que você é.

Agradeço às minhas amigas e companheiras do Instituto de Governo Aberto - IGA, Vanessa e Laila, pela paixão compartilhada por pensar novas formas de sociedade e de relações com o Estado. Seguimos na construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e igualitária.

Agradeço imensamente aos meus pais, meu companheiro Thiago, amigas, amigos e familiares que se mantiveram ao meu lado nesse período, com quem eu gostaria de compartilhar tudo o que pude aprender e para quem busco atuar por uma administração pública que combata desigualdades, promova a democracia e proporcione uma vida feliz, inclusiva e saudável para nossa população.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar e compreender em que medida as políticas de transparência e controle social implementadas pelo município de Niterói atendem aos princípios de governo aberto, olhando também como a tecnologia, coordenação e institucionalização das políticas foram elementos importantes para a superação de desafios de implementação. A partir de entrevistas com gestores públicos municipais, levantamento bibliográfico e análise documental, foram analisadas as ações e projetos executados pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento, Modernização da Gestão (SEPLAG) entre os anos de 2013 a 2020, com especial atenção para as ações relacionadas à Política de Transparência e Controle Social e ao Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. O estudo permitiu perceber a presença dos princípios de governo aberto na implementação das políticas analisadas, bem como compreender como as dimensões de coordenação, uso da tecnologia e institucionalização se manifestaram e contribuíram para que Niterói incorporasse os princípios de governo aberto em sua atuação.

Palavras-chave: Governo Aberto; Governo local; Transparência; Participação; Inovação; Prestação de Contas.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar e compreender como a evolução das ações de transparência e controle social implementadas no município de Niterói atendem às dimensões base do conceito de governo aberto, analisando como a tecnologia, coordenação e institucionalização foram elementos importantes para a superação de desafios de implementação da política. O estudo focou sua análise nas ações e projetos executados pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento, Modernização da Gestão (SEPLAG) entre os anos de 2013 a 2020, com especial atenção para a Política de Transparência e Controle Social e o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social.

O estudo de caso de Niterói é relevante, pois trata-se de um município que apesar de não ser uma capital, é um importante ator na região metropolitana do Rio de Janeiro e possui uma política estabelecida exclusivamente para transparência e participação social, além de adotar recentemente os princípios de governo aberto em suas ações e estratégias, como será apresentado no trabalho.

Segundo dados do IBGE, Niterói possui uma população estimada para o ano de 2019 de 514.584 pessoas, representando uma expectativa de crescimento de 5,5% em comparação com o último censo populacional do IBGE de 2010 (IBGE, 2020a). É o quinto município do estado do Rio de Janeiro em população, segundo o censo de 2010 (IBGE, 2020b). Não é a capital de um Estado, porém apresenta-se como um município de relevância para a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Para além de possuir uma política de transparência e controle social formalmente estabelecida e um Conselho de Transparência e Controle Social, Niterói ficou em 1º lugar, junto à outros 6 municípios do Rio de Janeiro, nas duas avaliações do ranking de Transparência do Ministério Público Federal-MPF, com a nota 10¹, obteve nota 10 na 2ª² e 3ª edição³ da Escala Brasil Transparente-EBT da Controladoria Geral da União-CGU, nota 9,25 na EBT 360º da CGU⁴, quando se passou a avaliar aspectos de transparência ativa também e foi

¹<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-rj.pdf>

² https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10

³ https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23

⁴ <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>

classificada na categoria verde, com 80,18%, no Índice de Transparência e Acesso à Informação (ITAI) do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ em 2019⁵.

2. METODOLOGIA

2.1. FORMA DE COLETA DOS DADOS

A metodologia utilizada neste trabalho para o desenvolvimento do estudo de caso se baseou na análise documental sobre a Política Municipal de Transparência e Controle Social do município de Niterói, a atuação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG) e a atuação da Controladoria Geral do Município, aliada à entrevistas com agentes públicos envolvidos no desenho, implementação e monitoramento da política.

Foram realizadas três entrevistas com gestores públicos municipais da Prefeitura de Niterói, entre os dias 01/04/2020 e 17/04/2020, por meio da plataforma online Microsoft Teams. As entrevistas foram semi-estruturadas com nove questões que abordaram aspectos da coordenação interna da política, utilização e organização da tecnologia e institucionalização das ações desempenhadas pelos servidores (ANEXO I). Foram entrevistados o Gerente de Transparência da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG), o Diretor de Geoprocessamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG) e a Diretora do Núcleo de Ouvidoria e Incremento à Transparência da Controladoria Geral do Município (CGM) (ANEXOS II, III e IV).

A partir da análise documental e da percepção dos entrevistados buscou-se identificar aspectos importantes nas políticas públicas que atendam aos princípios de governo aberto, analisando os entraves e avanços da implementação e estabelecendo perspectivas para a abertura de governos no âmbito local.

2.2. FORMA E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO CASO

Na busca por analisar um caso de política pública que promoveu a abertura de um governo municipal no Brasil e poder entender seu processo, aspectos e lições, o município de Niterói-RJ se destaca por possuir uma política de Transparência e Controle Social formalmente estabelecida, um Conselho de Transparência e Controle Social com participação da sociedade

⁵ <https://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2019/11/12/tce-certifica-macae-como-a-cidade-mais-transparente-do-tj.ghtml>

civil, além de ser classificado positivamente em avaliações nacionais e locais de transparência pública. Como será discutido ao longo do trabalho, sua atuação busca aliar a transparência, participação social, prestação de contas e inovação ao seu contexto local.

Para compreender o cenário de formalização das estratégias de promoção de transparência, controle social, participação e governo aberto nas 26 capitais brasileiras e como Niterói se insere nesse contexto, investigou-se quais capitais brasileiras possuíam políticas formalmente estabelecidas, seja por meio de leis, decretos ou portarias, para transparência, participação social, controle social e governo aberto, e quais possuíam conselhos dedicados à transparência, com participação da sociedade civil. Nesta pesquisa, não se considerou instrumentos de regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) como instrumentos de formalização de políticas de transparência.

Para essa investigação, foi realizada pesquisa nos portais de legislação desses municípios e registrados pedidos de acesso à informação com base na Lei de Acesso à Informação⁶ entre os dias 20/09/2020 e 28/09/2020.

Como resultados dessas duas frentes de pesquisa foi verificado que apenas Salvador e Florianópolis (7,7%) possuem uma política de transparência formalmente estabelecida. Salvador por meio de seu Sistema de Transparência, Controle Social e Participação Popular e Florianópolis por meio do Programa Municipal de Transparência e Combate à Corrupção. Cinco capitais (19,2%) possuem um Conselho dedicado especialmente à transparência, sendo elas Florianópolis, São Paulo, João Pessoa, Macapá e Vitória. Por fim, nenhuma capital possui política formalmente estabelecida e específica sobre governo aberto.

Tabela 1: Quadro resumo das respostas aos pedidos de acesso à informação e pesquisa no portal de legislações

Políticas formalmente estabelecidas	Capitais	Instrumento Normativo
Política de Transparência	Salvador	Lei nº 8.460, de 23 de agosto de 2013

⁶ Sobre os pedidos de acesso à informação, das 26 capitais não foi possível registrar pedidos de informação para 4 delas (Florianópolis, Goiânia, Natal e Teresina), pois os portais eletrônicos não possibilitaram o registro mesmo após diversas tentativas. Não foi registrado pedido de informação para São Paulo, tendo em vista a experiência profissional da autora na Controladoria Geral do Município e conhecimento quanto as ações e instrumentos de transparência e controle social promovidos pelo município. Das demais 21 capitais, apenas Belém não atendeu, até o dia 05/12/2020, ao pedido de acesso à informação registrado. Para esses 6 casos, foram consideradas as informações presentes nos portais de legislação das mesmas.

	Florianópolis	Lei nº 9.442, de 15 de janeiro de 2014
Política de Participação Social	Salvador	Lei nº 8.460, de 23 de agosto de 2013
Política de Controle Social	Salvador	Lei nº 8.460, de 23 de agosto de 2013
Conselho de Transparência	João Pessoa	Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção
	Macapá	Conselho Municipal de Transparência Pública
	Vitória	Conselho Municipal de Transparência
	Florianópolis	Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção
	São Paulo	Conselho Municipal de Transparência e Controle Social

Em questões específicas de governo aberto, o município de São Paulo possui um destaque óbvio sendo um dos governos subnacionais brasileiros que integram a iniciativa Open Government Partnership (OGP)⁷, estando na 2ª edição de seu Plano de Ação em Governo Aberto, possui em sua estrutura uma supervisão dedicada ao governo aberto - Supervisão de Assuntos de Governo Aberto (SAGA), e possui um Fórum de Gestão Compartilhada, composto paritariamente por representantes da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de monitorar a implementação do Plano de Ação (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020a).

No entanto, a própria capital paulista não possui uma política normatizada para a transparência e participação social, nem para governo aberto e seu Conselho de Transparência e Controle Social foi criado apenas em 2020, por meio da Lei nº 17.273/2020⁸, não estando em funcionamento no momento de redação deste trabalho.

Diante deste cenário em que a maioria das capitais brasileiras não possuem instrumentos normativos que estabelecem políticas específicas para transparência, participação social,

⁷ Próximo à finalização deste trabalho a OGP anunciou o ingresso de mais dois governos subnacionais ao programa OGP Local, o município de Osasco-SP e o Estado de Santa Catarina. Fonte: <https://www.opengovpartnership.org/documents/join-ogp-local-call-for-expressions-of-interest-may-2020/>

⁸ <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17273-de-14-de-janeiro-de-2020>

controle social e governo aberto, Niterói ocupa um lugar de destaque, possuindo instrumento normativo específico sobre transparência e controle social, criado ainda no ano de 2015, apenas três anos após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação - LAI.

3. REVISÃO TEÓRICA

3.1. *CRISE DE CONFIANÇA E NOVAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE*

Para compreender como a implementação da Política de Transparência e Controle Social e as demais ações de promoção da transparência e controle social na cidade de Niterói se inserem no rol de políticas que atendem aos princípios de governo aberto faz-se necessário entender o conceito de governo aberto e como ele se relaciona com o atual momento das relações entre o Estado e a sociedade.

Discute-se na literatura que o governo aberto trata-se de um “potencial novo caminho para a revisão, questionamento e transformação radical do modo como é entendida a gestão dos assuntos públicos, as instituições e, fundamentalmente, a democracia” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2010), ou ainda que essa agenda “propõe uma revolução nas relações entre Estado e sociedade ao colocar os princípios de transparência, participação e co-criação no centro da tomada de decisões” (BIANCHI; LÉON; PERINI, 2018).

Essas discussões acima trazem reflexões acerca do papel que o governo aberto tem na gestão pública. O elemento em comum proposto é de que o governo aberto muda radicalmente como se dá a gestão pública diante de um cenário de desconfiança (BIANCHI, LÉON, PERINI, 2018) e da necessidade de revisão do modelo anterior da New Public Management (NPM) (RAMÍREZ-ALUJAS, 2010).

Um problema público, conforme a definição de Secchi (2016) define-se como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, p. 10, 2016). Assim, diante da proposta de novas relações entre a administração pública e a sociedade, pode-se refletir quanto a existência de uma crise de confiança nessa relação que demandaria uma “transição institucional na busca de novos modelos de governança baseados na recuperação da confiança e legitimidade da ação públicas, com os cidadãos como protagonistas, ao considerá-los como eixo prioritário da ação pública (RAMÍREZ-ALUJAS, p. 15, 2012). O governo aberto propõe, portanto, uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a Sociedade com o objetivo de construir relações de confiança, colaboração e atingir o problema de crise das instituições públicas.

3.2. DEFINIÇÕES DE GOVERNO ABERTO

O conceito de governo aberto conjuga assuntos relacionados ao acesso à informação, participação cidadã, transparência, colaboração, inovação e utilização de novas tecnologias de informação (BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2017). No entanto, não há uma definição única desse conceito, sendo ele definido de maneiras distintas pelos diversos organismos internacionais, como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Parceria pelo Governo Aberto (OGP, em inglês) e por diversos acadêmicos. Ainda que agregue conceitos de participação, transparência, inovação e colaboração, o governo aberto toca tangencialmente em outros assuntos, como gênero, diversidade, inclusão, linguagem e acessibilidade (BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2017).

Diante desse cenário fica a questão quanto a qual conceito de governo aberto traduziria completamente essa nova forma de organização da gestão pública em que se busca construir relações de mais confiança entre os atores nas instituições públicas. Conforme elaboração de BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO (2017), abaixo está reproduzido um quadro com o resumo das definições de governo aberto para os principais organismos internacionais que trabalham com o tema e seu respectivo enfoque:

Organismo Internacional	Conceito	Enfoque
Parceria para Governo Aberto (OGP)	Governo que promove transparência, empoderamento da sociedade, combate à corrupção e incorpora novas tecnologias para melhoria da governança (OGP, 2011)	Transparência, empoderamento da sociedade, combate à corrupção e incorporação das novas tecnologias para melhoria da governança
Organização dos Estados Americanos-OEA	"O governo aberto baseia-se nos princípios de: Transparência - um governo transparente tem informações sobre as suas responsabilidades, atos, decisões, dados, planos, fontes e tudo o mais relacionado com a sociedade. Colaboração - um governo colaborativo compromete-se, envolve e convoca cidadãos e outros atores sociais para resolver problemas públicos, coletivamente, aproveitando o potencial	Transparência, Colaboração e Participação

	<p>e a energia de vários sectores e atores sociais e privados.</p> <p>Participação - a governança participativa promove o direito dos cidadãos a intervir ativamente na tomada de decisões políticas, encoraja a interação entre o Estado e a sociedade para que ambas as partes possam se beneficiar dos seus conhecimentos, ideias e experiências a fim de melhorar a qualidade e a eficácia da ação pública". (OEA, 2016, tradução própria)</p>	
Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID	<p>“Não apresenta um conceito claro, mas governo aberto se insere na área de modernização/reforma do Estado, cujo foco é na abertura (openness) e accountability (BID, 2016).</p>	Transparência, accountability
Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL	<p>“Um governo aberto se caracteriza por ser transparente e promover a participação e oportunidades de colaboração, com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos.” (CEPAL, 2016, tradução própria)</p>	Transparência, colaboração/participação para melhoria de serviços públicos
Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico - OCDE	<p>“Governo aberto - a abertura de processos, procedimentos, documentos e dados governamentais para escrutínio público e envolvimento (...) Não apenas a transparência e a participação pública podem levar a melhores políticas e serviços, como também podem promover a integridade no setor público, que é essencial para a recuperação da confiança dos cidadãos e na neutralidade e confiabilidade da administração pública..” (OCDE, 2016, tradução própria)</p>	Transparência, engajamento cívico, accountability e integridade
Omidyar Network	<p>Adotam o mesmo conceito da OGP (Omidyar, 2014)</p>	Igual OGP
Fundação Avina	<p>Adotam a mesma linha da OGP. Foco em dados abertos (Avina, 2014)</p>	Igual OGP

Red GEALC	Políticas de Governo Eletrônico focadas no cidadão, para promover a transparência e participação cidadã. (Red Gealc, 2016)	Transparência e participação, a partir da perspectiva do desenvolvimento do governo eletrônico
-----------	--	--

Fonte: BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2017

Em análise das definições apresentadas acima, os autores BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2017 propõem quatro pontos de convergência nas teorias apresentadas acima:

- a) Enfoque na política de transparência e seus temas correlatos, como acesso à informação e dados abertos;
- b) Participação social como um processo de colaboração entre a sociedade civil e o governo;
- c) Tecnologia como um eixo transversal para a agenda de governo aberto;
- d) Convergência das teorias apresentadas em propor que a agenda de governo aberto se apresenta “como uma resposta ao esgotamento do modelo atual de Estado e, por isso, o tornará mais eficiente e com melhores serviços públicos” (BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, p. 84, 2017).

Para fins deste trabalho se utilizará a definição de governo aberto apresentada pela Open Government Partnership - OGP (Aliança para o Governo Aberto), por entender que este conceito abarca os principais elementos presentes nas diversas discussões sobre o tema e possui um importante potencial para conexão do conceito de governo aberto com outros temas na promoção de relações de confiança entre o Estado e a sociedade.

Na Declaração de Lançamento da OGP, a aliança de países estabelece seu compromisso com a abertura de governos em torno de quatro princípios:

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais (Transparência);
- Apoiar a participação cidadã (Participação);
- Implementar os mais altos padrões de integridade profissional em nossas administrações (Prestação de Contas);
- Aumentar o acesso a novas tecnologias para a abertura e responsabilidade (Inovação) (OGP, 2011).

Para além da definição de governo aberto, é importante pontuar que políticas públicas de governo aberto, para produzirem a transformação pretendida devem ser ancoradas em critérios de “continuidade, sustentabilidade, transversalidade, esforços de longo prazo e visão do todo”,

além de compromisso e vontade política dos atores político envolvidos, cuidando de sua legitimidade e continuidade (RAMÍREZ-ALUJAS, p. 21, 2012).

Assim, conforme defende Ramírez-Alujas (2012):

As políticas de governo aberto devem ser consideradas com um emaranhado complexo de trocas que operam de maneira transversal no arcabouço institucional e na arquitetura organizacional do setor público, entendendo que são o sustento de uma nova configuração de práticas, valores e cultura que favorece a configuração de uma plataforma ou ecossistema sobre o qual se constrói um novo modelo de governança aberta e colaborativa para, com e através dos cidadãos (RAMÍREZ-ALUJAS, p. 21, 2012).

3.3. EXEMPLOS DE POLÍTICAS DE GOVERNO ABERTO

Como discutido acima, um dos principais desafios do governo aberto é a sua definição, sendo um conceito ainda em disputa, implicando também no desafio de conferir concretude ao que seriam políticas públicas de governo aberto.

Ainda que não haja consenso quanto a definição de governo aberto e este reunir diversos aspectos já conhecidos nas políticas públicas, como transparência, participação social, inovação e prestação de contas, o que de fato há em comum ao se olhar as definições conceituais propostas é a interação entre esses conceitos e sua preocupação com a relação entre o Estado e a sociedade e, conseqüentemente, no planejamento, articulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Assim, seguindo a definição de governo aberto proposta pela OGP, para uma política pública ser de governo aberto é importante que os elementos da inovação, transparência, colaboração ou participação social e prestação de contas estejam presentes e interligados na mesma política pública.

A OGP demanda que seus países e governo locais membros co-criem com a sociedade civil local Planos de Ação em governo aberto em que estes entes assumem compromissos a serem cumpridos no prazo de dois anos (OGP, 2020a). Os compromissos podem se relacionar a uma gama diversas de assuntos, sendo o primordial que sua construção seja baseada em um “processo de co-criação em que o governo e sociedade civil definam compromissos ambiciosos para fortalecer a transparência, prestação de contas e inclusão” (OGP, 2020b, tradução própria). Outro aspecto essencial dessas políticas está relacionado ao seu processo de implementação que, de acordo com a OGP, também deve seguir os preceitos da transparência, co-criação e inovação, onde o governo e a sociedade civil trabalham juntos em todo o processo.

A OGP propõe 3 formas em que essa interação possa ocorrer, em um primeiro cenário ambos os lados (governo e sociedade civil) trabalham juntos, estabelecendo mecanismos de coordenação em tempo real, aproveitando as especialidades de ambos os participantes, em um segundo cenário algumas organizações da sociedade civil podem contribuir de dentro do processo e, por fim, há o cenário em que algumas organizações ficam responsáveis por realizar um monitoramento externo da implementação destes compromissos (OGP, 2020b).

Para ilustrar políticas de governo aberto abaixo estão dois exemplos de políticas públicas em que os princípios discutidos acima foram utilizados como base e elemento norteador para seu desenvolvimento, sendo a primeira sobre saúde e gênero e a segunda sobre educação:

- **Dónde - Cidade de Buenos Aires**

A cidade de Buenos Aires, em parceria com a Fundação Huésped, criou uma plataforma em código aberto em que são disponibilizadas informações geolocalizadas sobre serviços de saúde especializados no cuidado com a saúde sexual e reprodutiva, possibilitando que os usuários avaliem os serviços fornecidos pelos estabelecimentos listados, proponham novos serviços e obtenham mais informações sobre entrega de preservativos, teste de HIV, métodos contraceptivos, aborto seguro e legal, vacinas e centros de infectologia (DÓNDE, 2020).

O governo de Buenos Aires, verificou que havia uma falha importante no acesso e conhecimento pelos seus cidadãos sobre os serviços de saúde sexual e reprodutiva garantidos pelo Estado, o que implicava em um aumento dos diagnósticos de HIV entre os jovens que moravam longe do centro e tinham que se deslocar para buscar atendimento (OGP, 2020c). Assim, decidiu criar uma plataforma digital que, por meio dos dados geolocalizados e da possibilidade de avaliação dos locais listados, permite que os cidadãos participem e utilizem essa política pública, aumentando seu conhecimento e buscando diminuir uma assimetria de informações e oportunidades.

- **Pátio Digital - Secretaria Municipal de Educação de São Paulo-SP**

Lançado em abril de 2017, por meio da Portaria da Secretaria Municipal de Educação - SME nº 3.786/2017, o Pátio Digital é uma iniciativa que busca articular três eixos “(i) transparência e dados abertos; (ii) colaboração entre governo e sociedade; e (iii) inovação tecnológica” (SCHNEIDER; CAMPAGNUCCI, 2017) e aplicá-los à realidade e desafios da educação pública na cidade de São Paulo. Em novembro de 2018, por meio da Portaria nº 8.008, o Pátio Digital passou a compor a Estratégia de Transformação Digital e Governo Aberto da SME. Com o objetivo maior de melhorar a educação pública na cidade, o Pátio Digital

promove diversas ações em que os três eixos listados acima se conjugam em iniciativas setorializadas (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020b).

Para além da abertura de dados, o Pátio Digital busca promover a abertura de processos, tecnologias e conhecimento, de modo que por meio da transparência quanto ao funcionamento da política educacional municipal, seja aberto maior espaço para interação com membros da sociedade civil e “se amplificam as possibilidades de encontrar soluções mais eficazes” (SCHNEIDER; CAMPAGNUCCI, p.92, 2017)

Como exemplos de iniciativas que ocorrem dentro do Pátio Digital temos (i) o [Plano de Transparência Ativa e Dados Abertos da Educação](#), (ii) [Encontros Abertos da Secretaria Municipal de Educação](#), (iii) [Códigos Abertos](#) e (iv) [Painel de Dados](#).

3.4. GOVERNO ABERTO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O cenário de crise de confiança no Estado atinge de maneira igual os municípios, estes que são os entes federativos, no caso brasileiro, mais próximos dos cidadãos e de suas demandas. No Brasil, a partir dos anos 1990 e no mundo a partir dos anos 1970, há uma série de questionamentos sobre o tamanho do Estado e sua alta carga tributária, de um lado, e de outro a entrega de serviços públicos de baixa qualidade, de modo que emergem discussões sobre novas práticas na gestão pública com intuito de trazer economia e eficiência às ações públicas (DIAS; GARCIA; CAMILO, 2019). Nesse contexto, além de questões sobre confiança nas instituições públicas e respostas estatais, há uma crescente demanda por ações de dados abertos, transparência, participação e colaboração junto aos governos locais para melhoria na qualidade de serviços públicos e de qualidade de vida (DIAS; GARCIA; CAMILO, 2019).

O potencial de mudança na gestão pública a que se propõe o governo aberto é maior quando se trata dos governos locais tendo em vista suas características específicas: (1) são mais próximos espacialmente das demandas cidadãs, o que proporciona maior possibilidade de engajamento e participação (BIANCHI; LÉON; PERINI, 2018), (2) possuem mais experiência do uso de estratégias de participação cidadã (MOSSBERGER et al., 2013 *apud* BIANCHI; LÉON; PERINI, 2018), (3) especificamente no caso latino americano, os governos subnacionais ganharam maior autonomia a partir de meados dos anos 1970, fazendo com que tenham maior autonomia administrativa e financeira diante dos governos nacionais (BIANCHI; LÉON; PERINI, 2018) e (4) os estados latino americanos são palco de uma “revolução urbana”, em um momento em que grande parte das populações moram nas cidades, há uma maior

pressão por inovações públicas que garantam melhor oferecimento de serviços e políticas públicas (BIANCHI; LÉON; PERINI, 2018).

Trazer a discussão da abertura de governos para o âmbito local, especificamente municipal, convoca a analisar alguns desafios específicos, para além das oportunidades já expostas. A partir da análise das experiências de governo aberto na Prefeitura de São Paulo, Bellix e Cavalcanti (2015) argumentam que a municipalização da agenda de governo aberto apresenta entraves nas “etapas de formação da agenda interna, a formulação integrada, implementação ágil e equânime e avaliação contínua na área”.

O município de São Paulo apresenta-se como um caso interessante de análise de políticas de governo aberto em âmbito local, por ter sido o primeiro município brasileiro a ingressar na Open Government Partnership, em 2016, criando dois Planos de Ação em Governo Aberto até 2019, além de ter uma área dedicada ao governo aberto em São Paulo (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020a). Assim, o caso de São Paulo oferece importantes pistas sobre avanços e entraves que podem ocorrer ao implementar o governo aberto em âmbito municipal no Brasil.

Bellix e Cavalcanti (2015) discutem que no município de São Paulo as dificuldades apresentadas na implementação da agenda de governo aberto foram originadas por uma incipiente cultura de governo aberto que se desdobrou na não consolidação interna da agenda na prefeitura, a dificuldade de formulação integrada entre os órgãos, a fragilidade na implementação equânime por diferentes órgãos e a ausência de processo avaliativos das políticas (BELLIX; CAVALCANTI, 2015).

Lidar com o caráter inovador da agenda nas administrações municipais pode trazer desafios para aceitação e disseminação interna. Ações replicadas entre os órgãos também requerem um esforço adicional de articulação entre os órgãos, impactando na eficácia e eficiência das políticas. Por fim, faz-se necessário a elaboração de processos, dados, informações e indicadores que permitam avaliar o real impacto das políticas de governo aberto (BELLIX; CAVALCANTI, 2015).

Em outra análise do governo aberto no município de São Paulo, Magalhães (2018) examina três políticas públicas: o Programa de Metas 2013-2016, a plataforma virtual Planeja Sampa e o São Paulo Aberta, analisando como o governo aberto “(1) respondeu às expectativas da democracia e uso das tecnologias; (2) executou os objetivos manifestos nos projetos e se foram cumpridos; (3) criou e gerenciou o ferramental tecnológico que compôs as ferramentas” (MAGALHÃES, p.19. 2018).

A autora conclui que no caso da abertura do governo do município de São Paulo, a partir da análise das três políticas acima, a implementação destas “variam muito quanto à implementação de estratégias, gerenciamento das estratégias e sua capacidade de influenciar as políticas”, sendo muito promissora apenas as primeiras etapas do ciclo de políticas públicas - formulação, agenda e tomada de decisão (MAGALHÃES, p. 8, 2018). A autora descreve desafios relacionados a:

coordenação fragmentada para elaboração de políticas, ausência de estímulos para colaboração, sobreposição e conflitos legais e econômicos, baixa aderência à cultura do governo aberto, baixa institucionalidade e alta informalidade, lacunas de habilidades e investimentos em recursos humanos, carência de padrões e especificações, incertezas quanto à sustentabilidade, direcionando a estratégia a apoiar-se em acordos internacionais para salvaguardar as políticas públicas do governo aberto (MAGALHÃES, p. 371, 2018).

3.5. TENDÊNCIAS E DESAFIOS PARA AGENDA DE GOVERNO ABERTO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A partir da revisão bibliográfica quanto ao conceito de governo aberto associada a discussão acima quanto aos avanços e entraves observados na implementação das políticas de governo aberto no município de São Paulo, algumas questões se sobressaem quanto aos desafios e tendências de implementação de políticas que se propõe a promover a abertura de prefeituras:

- **Tendências:**

Foco na transparência e abertura de dados;

A participação social aparece como ações de colaboração entre o poder público e outros atores;

Uso da tecnologia como um aspecto transversal.

- **Desafios:**

Coordenação fragmentada entre os órgãos participantes e ausência de estímulos à colaboração, dificultando a formulação integrada de políticas de governo aberto e implicando em sobreposições de ações;

Caráter inovador da temática implicando em possível falta de cultura dentro da administração pública e incerteza quanto a sustentabilidade de suas políticas;

Ausência de processos avaliativos;

Alta informalidade e ausência de padrões e especificações das políticas.

Diante dos desafios e tendências levantados anteriormente, a análise de Niterói buscará compreender em que medida as ações implementadas pelo município conectam os princípios de transparência, participação social, inovação e prestação de contas ao mesmo tempo em que as dimensões de promoção da coordenação, institucionalização das políticas e uso da tecnologia endereçam aos desafios de implementação levantados anteriormente.

Pelas três dimensões elencadas, entende-se:

1. **COORDENAÇÃO:** Espaços e instrumentos que promovam o diálogo, troca e construção coletiva de políticas públicas entre os órgãos municipais e entre o poder público e demais atores;
2. **TECNOLOGIA:** Uso de tecnologias e ferramentas inovadoras para execução das políticas;
3. **INSTITUCIONALIZAÇÃO:** Ações administrativas e legais que permitem a perenidade e histórico das ações, compreendendo a emissão de instrumentos normativos, documentos que registrem o histórico das ações empreendidas pela administração pública, por exemplo.

4. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL EM NITERÓI

Nos tópicos a seguir serão detalhadas as ações de transparência e controle social executadas pela SEPLAG, no município de Niterói, entre os anos de 2013 a 2020, com especial atenção para Política Municipal de Transparência e Controle Social e Conselho Municipal de Transparência e Controle Social.

Em 2014, o município de Niterói regulamentou a Lei de Acesso à Informação, lei federal nº 12.527/2011 que define e regulamenta o direito ao acesso a informações públicas em todo o Brasil, por meio da Lei Municipal nº 3.084, de 21 de maio de 2014, disciplinando os procedimentos para garantia do acesso à informação e para a classificação e desclassificação de informações sigilosas. Esta lei confere à Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, atual Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG), a responsabilidade pelo monitoramento da aplicação desta Lei, criação do sistema eletrônico, promoção de campanhas de fomento à cultura de transparência e treinamento aos agentes públicos nesta temática (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2014).

No ano seguinte foi instituída a Política Municipal de Transparência e Controle Social (PMTCS) por meio da Lei Municipal nº 3.188, de 21 de dezembro de 2015, que tem por objetivo “avaliar e propor medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública” (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, p. 1, 2015). A mesma legislação cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, parte integrante da PMTCS. A SEPLAG também é o órgão responsável por dar o apoio necessário para o funcionamento do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social.

Os tópicos a seguir apresentarão (i) o lugar que as questões de transparência e participação e controle social ocupam no planejamento do município de Niterói, dando base institucional para sua atuação, (ii) como se deu o processo de aplicação da Lei de Acesso à informação no município criando as condições para a criação da Política Municipal de Transparência e Controle Social e do Conselho de Transparência e Controle Social, na sequência, (iii) e (iv) os dois tópicos apresentarão os principais aspectos da Política Municipal de Transparência e Controle Social e do Conselho de Transparência e Controle Social, respectivamente, (v) será contado os principais resultados e avaliações da 2ª Conferência de Transparência e Controle Social de Niterói e, por fim, (vi) o último tópico apresentará duas importantes iniciativas de Niterói em que a utilização de ferramentas de inovação auxiliaram na promoção da transparência, controle social e prestação de contas.

4.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

O objetivo desta seção é analisar em que medida a promoção e aprimoramento da transparência, participação e controle social estavam presentes nos principais instrumentos de planejamento municipal dando, assim, base para que as ações e projetos fossem desenvolvidos.

No ano de 2013, início da gestão do Prefeito Rodrigo Neves, foi realizado um processo de planejamento estratégico a longo prazo chamado “Niterói que queremos - 2013 - 2033”. O projeto tinha por objetivo olhar para o município em um horizonte de 20 anos, buscando formular um plano de desenvolvimento de curto, médio e longo prazo (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2020a). Este processo organizou-se em sete etapas que incluíam a definição de prioridades, a realização de pesquisas e entrevistas com a população, o diagnóstico do município, a construção de cenários futuros, a elaboração de planejamentos a curto, médio e longo prazo, a construção de uma carteira de projetos estratégicos para o município e, por fim, a elaboração de um plano de metas e resultados para Niterói (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2020a).

Após a escuta da população e realização da análise e construção de prioridades foram definidas sete áreas de resultados, cada uma com seu foco estratégico, a partir dos quais foram elaborados os projetos, metas e indicadores que estruturariam o plano (REYS; AUDI, 2015). No Plano Estratégico para 2033 finalizado, a transparência ocupou papel de destaque sendo um dos 32 projetos estruturantes, abarcando uma série de iniciativas que objetivavam “efetivar a implementação dos requisitos legais referentes ao Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI), além de contribuir para o fortalecimento do controle interno e social por meio de capacitações aos servidores e fomento à participação da sociedade civil” (ORTIZ; MOÇA, p. 14, 2016).

Em sequência, no ano de 2017 foi elaborado o Plano Plurianual PPA 2018-2021 do município de Niterói, com o objetivo de integrar os demais instrumentos de planejamento do município, aprimorando “a estratégia de planejamento orientada a resultados e fortalecer a participação social como método de governo na elaboração e monitoramento das ações governamentais” (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, p.3, 2017a), além de promover a aderência das diretrizes e indicadores aos Plano Estratégico Niterói que Queremos 2013-2033 (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2017a).

Neste PPA foi incluído o Programa 0028 - Participação, Transparência e Gestão que, conforme o documento, tinha como objetivo incentivar e proporcionar a participação direta da população, fortalecer os mecanismos de transparência e promover a eficiência e eficácia nos serviços públicos prestados (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2017a).

Por fim, foi elaborado um Plano de Metas 2019-2020 com a finalidade de dar transparência às principais ações públicas que seriam objetivo de dedicação no biênio. O Plano de Metas foi organizado em três eixos, com destaque para o fato de haver um eixo específico para a transparência, o Eixo Gestão Eficiente e Transparente (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2019).

O eixo Gestão Eficiente e Transparente contou com cinco ações e metas vinculadas, no qual a participação social e transparência possuíam uma ação específica e a ação de implementação do Plano Previne previa a implementação de diversas ações de fortalecimento da integridade e transparência na administração municipal.

4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI

Instituída em 2011, com vigência a partir de 2012, a Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei Federal nº 12.527/2011, regula a transparência e o acesso à informação na administração pública brasileira, definindo os procedimentos e prazos para a garantia do direito ao acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988. A LAI tem por diretrizes a publicidade como preceito geral na administração pública, a utilização de meio de comunicação na promoção da transparência, o fomento ao desenvolvimento de uma cultura de transparência no poder público e o fomento ao controle social.

Em Niterói, dois instrumentos normativos regulam o acesso à informação e a transparência nos termos previstos pela LAI, a Lei nº 3.084/2014 e o Decreto municipal nº 11.742/2014. Nestes normativos são definidos os procedimentos para a garantia do direito ao acesso à informação, a classificação de informações, os requisitos mínimos de transparência ativa e os procedimentos para o registro de pedidos de acesso à informação.

A implementação das ações de transparência no município é capitaneada pela SEPLAG, desde 2013, quando o órgão era também responsável pelas ações de controle interno do município, chamando-se Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle. Com a criação da Controladoria Geral do Município - CGM em 2017 e início das suas atividades em 2018, o órgão de controle interno passa a também contribuir para a gestão da transparência, possuindo a atribuição de promover o incremento da transparência e o fomento ao controle social (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2017b).

Na divisão das competências quanto a transparência entre a SEPLAG e a CGM, conta a entrevistada da Controladoria e o Gerente de Transparência, a SEPLAG continuou responsável pelas ações de implementação da política de transparência, executando os princípios e procedimentos presentes na legislação e a CGM ficou responsável pelo monitoramento e aprimoramento das ações de transparência, atuando na cobrança dos órgãos que não atendem aos pedidos de acesso à informação, no relacionamento com os órgãos de controle externo e no intermédio entre as recomendações emitidas por esses órgãos e a execução pelos órgãos de Niterói (ENTREVISTA 1; ENTREVISTA 2).

O Gerente de Transparência da SEPLAG explica que a atuação da Secretaria se organiza em torno do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC e no atendimento dos pedidos de informação, no gerenciamento do Portal de Transparência e no acompanhamento e gestão do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social-CMTCS.

Tendo em vista o caráter transversal da atuação da SEPLAG na garantia e manutenção da transparência, anualmente é solicitada a indicação de servidores para que atuem como pontos focais de transparência em seus órgãos, sendo pontos de contato entre em questões de transparência de seus órgãos (ENTREVISTA 1). Após a designação desses servidores é realizada uma capacitação inicial em que SEPLAG explica a Lei de Acesso à Informação, o Serviço de Informação ao Cidadão, o Portal de Transparência e como esses dois sistemas funcionam. Havendo necessidade a SEPLAG pode realizar reuniões específicas com cada órgão e busca realizar outras capacitações, tendo realizado uma Oficina de Governo Aberto em 2019⁹ para esses servidores (ENTREVISTA 1).

Quanto aos sistemas utilizados para os pedidos de acesso à informação e no Portal de Transparência, o Gerente de Transparência da SEPLAG explica que o Sistema e-SIC utilizado foi desenvolvido a partir do código fonte disponibilizado gratuitamente pela Controladoria Geral da União e modificado pela equipe de tecnologia da Informação (TI) da própria prefeitura para se adequar à estrutura e necessidades de Niterói (ENTREVISTA 1).

O Portal da Transparência, como explicam os servidores da SEPLAG e da CGM, é um módulo do software e-CIDADES¹⁰ utilizado para o gerenciamento de processos dentro da Prefeitura de Niterói (ENTREVISTA 1; ENTREVISTA 2). A implantação do e-CIDADES em Niterói demandou a contratação de uma empresa para que as informações anteriores e as bases de dados pudessem ser integradas ao novo sistema (ENTREVISTA 2). No Portal da Transparência de Niterói apenas as informações sobre a execução orçamentária são automaticamente disponibilizadas, tendo em vista a integração com outros módulos do e-CIDADES, as demais informações são atualizadas manualmente pelos servidores do município (ENTREVISTA 1; ENTREVISTA 2).¹¹

4.3. A POLÍTICA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DE NITERÓI

Além dos dois instrumentos normativos que regulamentam os procedimentos de acesso à informação e transparência em Niterói, um terceiro instrumento que compõe esse quadro é a

⁹ http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/artigo_detalhe.jsf?id=307

¹⁰ O software e-CIDADES foi desenvolvido em 2012 pela empresa DB Seller, com o apoio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - Ministério do Planejamento do Governo Federal e disponibilizado online livremente para os órgãos públicos que desejasse utilizá-lo na gestão das suas informações. Fonte: <https://www.dbseller.com.br/razoes-para-utilizar-o-e-cidade-software/>

¹¹ Entre o início da elaboração desta pesquisa, em março de 2020, e sua finalização, em dezembro de 2020, o Portal da Transparência de Niterói passou por mudanças em seu layout e disponibilização de informações.

Lei nº 3.188, de 21 de dezembro de 2015, que organiza a Política Municipal de Transparência e Controle Social e cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social.

Ainda que a regulamentação da LAI em âmbito municipal não deva ser uma ação inédita, tendo em vista da necessidade de estabelecimento dos procedimentos para garantia do direito ao acesso à informação em âmbito subnacional e diante do fato da LAI estar em vigência há mais de 08 anos, é notável que para além da simples regulamentação da legislação federal, o município de Niterói tenha estabelecido um instrumento normativo que defina uma estratégia para a garantia do acesso à informação e controle social, por meio de uma política específica e de um Conselho com representação da sociedade civil, e que esses instrumentos foram criados cerca de um ano após a regulamentação do acesso à informação.

A Política Municipal de Transparência e Controle Social, que chamaremos de PMTCS, abrange todos os órgãos municipais de Niterói e tem por objetivo “avaliar e propor medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2015). Com o propósito de integrar esta Política, e criado o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, que a compõe ao lado dos demais conselhos municipais de políticas públicas de Niterói. A autoridade municipal responsável por dar suporte às atividades do Conselho e responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no município é a SEPLAG.

A PMTCS estabelece sete diretrizes para a sua implementação que definem (1) a criação de mecanismos que favoreçam os instrumentos de participação da sociedade, (2) o desenvolvimento de programas destinados à capacitação e engajamento de conselheiros e da sociedade como um todo para o controle da gestão pública, (3) a articulação entre órgãos públicos e entidades privadas visando parcerias para a promoção da transparência e controle social, (4) desenvolvimento de ações que foquem no desenvolvimento de diretrizes para prevenção e combate à corrupção, (5) viabilizar o acesso a informações de interesse público, (6) divulgação proativa das informações públicas e atendimento tempestivo das solicitações de informação e (7) plena divulgação de dados e informações públicas que garantam o maior alcance possível de pessoas e finalidades (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2015).

Como é possível observar as diretrizes estabelecidas na PMTCS vão além da garantia da transparência, passando por aspectos que buscam garantir condições para o exercício do controle social, combate à corrupção, articulação e colaboração entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil e efetividade do acesso à informação e transparência. Ainda que não seja em nenhum momento explicitado pela legislação, documentos ou entrevistas, os

princípios descritos anteriormente na definição de governo aberto estão presentes nas diretrizes citadas.

A Política segue as diretrizes de criação de mecanismos que favoreçam o desenvolvimento de instrumentos de participação e controle social, o desenvolvimento de programas setoriais e intersetoriais destinados à capacitação e engajamento de conselheiros municipais, articulação entre órgãos públicos e entidades privadas na promoção da transparência pública e do controle social, acesso facilitado às informações públicas, abertura de dados e tempestividade no atendimento de solicitações de informações (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2015).

4.4. O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL - CMTCS

Como já mencionado do tópico anterior, o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social que chamaremos de CMTCS foi criado em 2015, junto à Política Municipal de Transparência e Controle Social por meio da Lei nº 3.188, de 21 de dezembro de 2015. O CMTCS é um órgão colegiado de caráter consultivo, com o papel de propor, avaliar e fiscalizar a PMTCS em Niterói (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2015).

Segundo a lei de criação, CMTCS tem por objetivo auxiliar na elaboração de políticas que promovam a transparência e o controle social no município, utilizar e criar instrumentos para garantir à população o direito ao acesso à informação, colaborar com órgãos da administração pública, cooperar visando a elaboração de programas, projetos e ações voltados à transparência e o controle social, realizar estudos, debates, eventos que subsidiem o planejamento de política voltadas à temática e atuar em prol da efetivação dos mecanismos de transparência e controle social (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2015).

Não há nenhum fundo municipal vinculado ao CMTCS, de modo que todas as ações do Conselho têm o suporte da SEPLAG, apenas. Os atos do Conselho são emitidos por meio de resoluções, no entanto, na elaboração deste estudo não foi possível encontrar nenhuma resolução emitida pelo Conselho e, conseqüentemente, não foi possível apurar eventual alcance e poder vinculante desses atos.

O Conselho é composto por cinco representantes de organizações da sociedade civil, cinco representantes do poder executivo municipal¹² e um representante do poder legislativo

¹² Secretaria de Fazenda, Procuradoria Geral do Município, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão, Secretaria de Administração e Secretaria Executiva. A Controladoria Geral do Município participa como convidada.

municipal. Os representantes da sociedade civil são indicados por colegiados da sociedade civil de Niterói, sendo 01 indicado pelo coletivo dos Conselhos Municipais de Direitos e Políticas Públicas e os demais eleitos pelo Fórum de Transparência e Controle Social de Niterói. Com mandatos de dois anos, o CMTCS teve sua primeira eleição em 2016 e sua segunda eleição em 2019.

O Gerente de Transparência da SEPLAG conta que o Fórum de Transparência e Controle Social, organização da sociedade civil, teve papel relevante na implementação da agenda de transparência no município, antes mesmo de se haver regulamentação da LAI e Política de Transparência estabelecida. “Pelo histórico de Niterói, a agenda de transparência veio com a sociedade civil. Antes de se ter Lei de Acesso à Informação, antes de se ter setor de transparência e conselho, você já tinha uma sociedade civil atuante que cobrava por transparência” (ENTREVISTA 1).

Criado em 2012 a partir de uma deliberação da I CONSOCIAL - Conferência de Transparência e Controle Social, o Fórum de Transparência e Controle Social tem por objetivo acompanhar a implementação das decisões acordadas na conferência e atuar em prol da implementação das iniciativas e ações que vão de encontro com os princípios da CONSOCIAL (FÓRUM DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL, 2020).

Dentre uma das atribuições do Conselho está a prerrogativa de convocação da Conferência Municipal de Transparência e Controle Social - CONSOCIAL. Antes mesmo da institucionalização da PMTCS em Niterói, ocorreu a primeira CONSOCIAL em 2012, realizada por organizações da sociedade civil de Niterói, entre elas o Fórum de Transparência e Controle Social (SEPLAG, 2020a).

O CMTCS foi reconhecido pelo Governo Federal brasileiro como uma experiência de promoção ao governo aberto, dentre um levantamento de programas e experiências governamentais e não governamentais de promoção ao governo aberto, com mais participação da sociedade civil (CGU, 2020). Esse levantamento resultou em um Repositório com 21 “boas práticas, mecanismos, aplicativos e metodologias de controle social [...] com abrangência local, nacional e internacional, algumas já plenamente implementadas (CGU p. 1, 2020). O levantamento foi lançado em 2017 como parte da implementação do Compromisso 12 do 3º Plano de Nacional de Governo Aberto.

O Repositório (CGU, 2017) traz alguns resultados que haviam sido alcançados pelo Conselho em 1 ano e 5 meses de sua criação, em que pode-se elencar:

- A adesão ao Programa Cidades Sustentáveis em que a oportunidade de adesão do município de Niterói foi apresentada no âmbito do Conselho;

- A criação da Comissão de Indicadores, um grupo de trabalho no âmbito do Conselho para a seleção de indicadores, desenvolvimento de um Plano de Monitoramento de Indicadores e construção de uma metodologia de implementação do sistema de mensuração realizada em conjunto pela sociedade civil, órgãos e entidades municipais.¹³
- O mapeamento e divulgação de órgãos colegiados municipais, buscando reunir e consolidar informações sobre os órgãos colegiados do município, como órgãos vinculado, número de membros, legislação de criação, instruções sobre a forma de participação e documentos. Esse levantamento foi reunido numa planilha e divulgado no Portal de Transparência de Niterói.
- Monitoramento e publicação das licitações e contratos publicados no Portal da Transparência
- Publicização do Plano de 100 dias de Niterói à toda a população, após solicitação dos conselheiros de transparência
- Inclusão de conteúdos sobre transparência e participação social no Almanaque do Código de Ética dos Agentes Públicos Municipais de Niterói.

4.5. A 2ª CONFERÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DE NITERÓI (2ª CONSOCIAL)

No ano de 2019, foi realizada a 2ª CONSOCIAL representando uma importante ação para a Política de Transparência de Niterói, aliada à participação social. A Conferência teve por objetivo a discussão e aprovação de propostas de melhorias da gestão de transparência no município e o lançamento do Observatório de Indicadores de Niterói (ObservaNIT), envolvendo mais de 300 cidadãos e diversas organizações da sociedade civil (SEPLAG, 2020a).

A Conferência foi organizada pelas Secretarias de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG) e Secretaria de Participação Social (SEMPAS), em parceria com o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social e com o Fórum de Transparência e Controle Social de Niterói (SEPLAG, 2020a).

O encontro ocorreu em duas etapas: Pré-Conferência, cujo tema foi “O papel dos Conselhos de Políticas Públicas” e uma Conferência final com o tema “Construindo um

¹³ http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/site/artigo_detalhe.jsf?id=142

Governo Aberto”. Após a realização da Conferência, foi lançada uma consulta online por meio da plataforma Colab.re sobre a política de transparência em Niterói, que contou com mais de 300 participações (SEPLAG, 2020a). Após todo esse processo de participação social foi elaborado um caderno de devolutivas, com os resultados da consulta online e uma resposta da prefeitura quanto às propostas oriundas da 2ª CONSOCIAL (SEPLAG, 2020a).

Figura 2: Cronograma de atividades da 2º CONSOCIAL



Fonte: Caderno de Devolutivas. SEPLAG, 2020a.

Os resultados da consulta pública sobre transparência em Niterói fornecem importantes pistas quanto a aderência dos mecanismos de transparência junto aos cidadãos e as principais demandas por informação no município. Apenas 28% dos participantes sabiam que informações sobre multas de trânsito, acompanhamento de obras, folha de pagamento dos servidores e receitas e despesas eram divulgadas no Portal de Transparência, 25% dos respondentes sabiam que o Portal de Transparência divulga em ordem cronológica pagamentos de licitações no Portal de Transparência e 49% dos respondentes nunca acessou o Portal de Dados Abertos de Niterói (SEPLAG, 2020a).

Na sequência, olhando para as principais demandas de disponibilização de informação, 35% informaram a necessidade de disponibilizar ou melhorar a disponibilização de indicadores de resultados das políticas públicas no Portal da Transparência e 23% indicaram a necessidade de gráficos das Receitas e Despesas. Sobre o Portal de Dados Abertos, 34% indicaram que gostariam que fossem disponibilizados os trajetos de linhas de ônibus, 24% os limites geográficos do zoneamento urbano do município, 20% informações sobre empresas e 18% sobre trilhas. Sobre essas informações, a SEPLAG informa que os dados sobre trajetos de linhas

de ônibus, empresa e trilhar já podem ser consultados no Portal de Dados Abertos, enquanto os dados sobre os limites geográficos serão divulgados em breve (SEPLAG, 2020).

Por fim, em relação a melhoria da atuação dos conselhos municipais os respondentes indicaram que as seguintes propostas: (48%) divulgação das datas de reuniões, atas, prestação de contas e outras informações relevantes dos conselhos, (22%) disponibilização de informações básicas sobre os conselhos e seus conselheiros na internet, (21%) Promoção de capacitação dos conselheiros, (5%) Criação de espaço para reunião dos conselheiros e (4%) Instituição de um Fórum Interconselheiros sobre temas e agendas transversais. Sobre estas demandas, a SEPLAG informa na devolutiva que está estudando junto à Secretaria de Participação Social (SEMPAS) a criação de um Portal dos Conselhos de Niterói (SEPLAG, 2020a).

Na Pré-Conferência e na Conferência da 2ª CONSOCIAL foram aprovadas 81 propostas (35 na Pré-conferência e 46 na Conferência), a maioria das propostas (65) foi classificada como implementada/em implementação, seguida por 12 propostas classificadas como em estudo para implementação e apenas 4 sem previsão de implementação.

Dentre os principais destaques feitos pela Prefeitura quanto a sua atuação na promoção da transparência e controle social como parte da devolutiva às propostas feitas pela sociedade estão:

- Regulamentação por meio de legislação de um **Sistema Municipal de Participação Social**, que visa articular todas as instâncias e mecanismos de participação, além dos canais de atendimento direto aos cidadãos, promoção de programas de formação e qualificação em participação social e criação de diretrizes de atuação;
- Lançamento do **Portal dos Conselhos** com a reunião das informações de todos os conselhos municipais;
- **Plataforma Digital de Serviços** que permite a criação de aplicativos com os serviços realizados pela Prefeitura;
- **Escola de Governo e Gestão (EGG)** setor responsável pela capacitação de servidores públicos, com cursos presenciais e à distância, focados em temas relativos à administração municipal;
- Aplicativo **Colab.re** em que os cidadãos podem cobrar e acompanhar melhorias urbanas na cidade;
- **SIGeo - Sistema de Gestão da Geoinformação** que gerencia e disponibiliza importantes dados geoespaciais do município;

- **LabMob - Laboratório de Mobilidade de Niterói** que será um ambiente promotor de transparência dos dados públicos sobre mobilidade, estimulando a inovação e articulação.

4.6. INOVAÇÃO E TECNOLOGIA: OBSERVANIT E SIGEO

- **ObservaNIT**

No ano de 2019 é lançado o Observatório de Indicadores de Niterói - ObservaNIT. O portal reúne indicadores das principais políticas públicas municipais presentes no Plano Niterói que Queremos e no PPA 2018-2020. Os indicadores apresentam as respectivas metas anuais em suas fichas individuais e estão organizados nas sete áreas do Plano Estratégico municipal: 1. Organizada e Segura, 2. Saudável, 3. Escolarizada e Inovadora, 4. Próspera e Dinâmica, 5. Vibrante e Atraente, 6. Inclusiva e 7. Eficiente e Comprometida (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2020b).

Para além de ser um importante instrumento de monitoramento da execução de indicadores municipais, o ObservaNIT oferece insumos para que a população possa exercer o controle social (SEPLAG, 2020b). Relevante também é o contexto em que a plataforma foi idealizada e construída.

Como informado pelo Gerente de Transparência da SEPLAG, o Observatório é também uma importante vitória do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, tendo sido uma demanda apresentada e discutida pelo Conselho. “Veio como uma proposição de muitos anos do Conselho, após apresentar nas reuniões, a gestão engajou na ideia e, no ano passado, foi lançado o Observatório.” (ENTREVISTA 1). A plataforma foi lançada ao público em 12 de outubro de 2019 na abertura da 2ª Conferência de Transparência e Controle Social.

O desenvolvimento da plataforma contou, também, com a participação da Rede de Monitoramento e Avaliação, composta por servidores municipais que trabalharam no detalhamento dos indicadores e construção das metas, bem como com a ONU-HABITAT, que contribuiu para realizar a aderência dos indicadores aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2020b).

- **SIGeo - SISTEMA DE GESTÃO DE GEOINFORMAÇÃO DE NITERÓI**

Instituído em 2018, por meio do Decreto nº 12.947, de 18 de maio de 2018, Niterói passa a contar com um sistema integrado de gestão de seus dados geoespaciais chamado SIGeo (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2020c). O SIGeo consiste em uma plataforma

digital que integra bases de informações georreferenciadas do município, promovendo integração entre os dados produzidos pelas diversas secretarias, simplificando fluxos de trabalho, permitindo a visualização e monitoramento dos dados, contribuindo para a ampliação da eficiência, eficácia e efetividade das decisões estratégicas no município e ampliando a transparência e o acesso à informação (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2018).

Conforme conversado com o Diretor de Geoprocessamento da SEPLAG, responsável pelo SIGeo, esta plataforma vem para auxiliar o planejamento e gestão territorial da Prefeitura de Niterói, utilizando dados geográficos (ENTREVISTA 3). Antes, cada secretaria contava com sua própria estrutura e banco de dados geográficos, com o SIGeo cria-se um cadastro único dos dados geográficos do município, de uma forma em que atualmente cada secretaria atualiza e insere seus dados em um portal único, que funciona como um repositório para o consumo de outras secretarias e da população (ENTREVISTA 3).

Para executar a governança do Sistema foi instituído um Comitê Executivo do SIGeo (CE SIGEO), composto pela Secretaria Executiva (SEXEC), Secretaria de Planejamento, Orçamento Modernização da Gestão (SEPLAG), Secretaria Municipal de Fazenda, Secretaria Municipal de Urbanismo e Mobilidade, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade, Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos e Secretaria Municipal de Defesa Civil, com a possibilidade de convidar outros órgãos municipais e a coordenação executiva da SEPLAG (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2018).

O Gerente de geoprocessamento do SIGeo explica que o relacionamento com os demais órgãos se dá por meio do Comitê Executivo, onde os participantes possuem um nível mais técnico. O Comitê se reúne mensalmente com o objetivo de planejar e discutir sobre novos passos para o sistema e verificar eventuais insatisfações entre os órgãos (ENTREVISTA 3).

O SIGeo conta até o momento com quase 300 camadas de informações, no entanto nem todas as informações constantes no banco de dados podem ser divulgadas tendo em vista que algumas envolvem dados pessoais e dados sigilosos. As informações que são passíveis de serem publicadas estão organizadas nos seguintes portais (ENTREVISTA 3):

- SIGWEB Civitas: Geoportal que permite a visualização das informações disponíveis no banco de dados, com ferramentas de análise geoespacial e possibilidade de exportação de mapas.
- Portal de Dados Abertos de Niterói: Consulta de estatísticas desenvolvidas, diferentes aplicações desenvolvidas, download de camadas do banco de dados e consulta a APIs (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2020c).

- Portal de Aplicações: Reunião das aplicações desenvolvidas pela equipe do SIGeo a partir das informações do banco de dados. (ENTREVISTA 3).

Além dessas plataformas, o portal do SIGeo disponibiliza os metadados das bases disponibilizadas¹⁴, ortofotos¹⁵ do município e, diante da pandemia de Covid-19 no ano de 2020, um painel com dados da Covid-19 em Niterói¹⁶.

O SIGeo teve papel relevante na elaboração do Plano Diretor de Niterói, quando a partir dos dados municipais foi desenvolvida uma aplicação específica¹⁷ para as discussões do Plano, onde a população poderia visualizar as ações desenvolvidas pelas diversas secretarias (ENTREVISTA 3). O Gerente do SIGeo explica que a população tinha acesso a diversos mapas e camadas de informações, podendo realizar suas análises e levar os dados para as discussões sobre o Plano Diretor (ENTREVISTA 3).

O SIGeo é uma importante ferramenta que promove a transparência dos dados geoespaciais do município, auxiliando na tomada de decisão mais qualificada entre os órgãos, disponibilizando informações importantes para o exercício do controle social municipal, bem como a coordenação e integração entre os diferentes órgãos municipais (ENTREVISTA 3).

5. O GOVERNO ABERTO E NITERÓI

A partir da descrição das principais características das ações de transparência e controle social realizadas pelo município de Niterói é possível realizar três análises: (1) presença dos princípios de governo abertos nas políticas e ações implementadas, (2) fatores que contribuam para a superação dos desafios específicos da implementação de políticas de governo aberto em âmbito municipal e (3) pontos que necessitam ser aprimorados e expandidos para a promoção de um governo aberto.

(1) Presença dos princípios de governo abertos nas políticas e ações implementadas

Inicialmente definiu-se como problema público a ser endereçado nesta análise a crise de confiança estabelecida entre a administração pública e a sociedade, para a qual o governo aberto busca trazer uma solução ao construir relações de confiança e colaboração, por meio da

¹⁴ <http://drive.google.com/uc?export=download&id=12iE45Q8UkcvQlgycg6FoPP3NN0Jvqo2W>

¹⁵ <http://sigeo.niteroi.rj.gov.br/ortofoto/>

¹⁶ <https://experience.arcgis.com/experience/305269f3cdd24839b263c5ab346e1aa7>

¹⁷ A aplicação está disponível no link:

<http://geo.niteroi.rj.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=c390be0c730448509e7e16832933cceb>

promoção da transparência, participação social, prestação de contas e utilização de ferramentas de inovação.

Nesse contexto, vê-se nos governos locais, especialmente nos municípios, um grande potencial para promover essa mudança na medida em que estes entes atendem às demandas mais próximas da população, possuem experiência com utilização de estratégias de participação social, ao menos no contexto latino-americano, possuem grande autonomia e são palco de grandes mudanças urbanas, o que demanda maior e melhor oferecimento de serviços e políticas públicas (BIANCHI; LÉON; PERINI, 2018).

É com esse pano de fundo que buscou-se olhar para as ações de transparência e controle social promovidas pela Prefeitura de Niterói, entre os anos de 2013 e 2020 sob a ótica do governo aberto. Sendo a implementação articulada dos princípios de governo aberto ponto central para esse conceito, ao analisarmos estas ações e projetos observa-se a presença e articulação entre cada um dos princípios de governo aberto aqui adotados:

- **Transparência:** Presente nas ações de atendimento dos pedidos de acesso à informação, na publicação de informações de interesse público no Portal da Transparência, na divulgação, inclusive em formato aberto, dos dados geoespaciais do município no SIGeo e na publicação dos indicadores do município no ObservaNIT;
- **Participação:** Constituição de um Conselho específico para o acompanhamento e fomento da Transparência e Controle Social, realização de uma 2ª edição da Conferência de Transparência e Controle Social do município, com o objetivo de construir coletivamente e colaborativamente ações para o aprimoramento e disseminação da transparência e participação; realização de processos participativos de consulta para elaboração dos diversos planejamentos estratégicos municipais e sobre a Política de Transparência e Controle Social;
- **Prestação de contas:** Publicização da evolução dos principais indicadores e suas respectivas metas no ObservaNIT para o exercício do controle social, caderno de devolutiva das propostas aprovadas na 2ª CONSOCIAL com uma resposta do município quanto às propostas feitas pela população, relatórios anuais sobre as ações da SEPLAG e de implementação da Lei de Acesso à Informação no município;
- **Inovação:** Disponibilização de dados geoespaciais do município em formato georreferenciado e em formato aberto por meio do Portal SIGeo, desenvolvimento de

aplicações para políticas públicas específicas, como o Plano Diretor e as praias do município, utilização de aplicativo para a realização de consultas públicas online tanto nos processos de planejamento estratégico do município quanto no processo de avaliação da Política de Transparência e Controle Social realizada no âmbito da 2ª CONSOCIAL.

Em resumo, as ações de transparência e controle social analisadas neste estudo procuraram conectar os quatro pilares do governo aberto em sua implementação, adicionando maior complexidade a suas ações quando, por exemplo, utilizavam de ferramentas tecnológicas como o SIGeo para promover a transparência e, assim, estimular e qualificar o exercício do controle social nos processos de discussão do Plano Diretor Municipal, ou ainda, quando utilizam um espaço de participação social, como o Conselho de Transparência, para cobrar a prestação de contas da execução das metas estabelecidas pelo município e, assim, é criado um portal online em que é promovida a transparência desses dados.

(2) Fatores que contribuíram para a superação dos desafios específicos da implementação de políticas de governo aberto em âmbito municipal.

Para além de identificar os princípios de governo aberto nas políticas analisadas, buscou-se compreender como Niterói atuou diante dos desafios de implementação da agenda em seu contexto local, conforme discutido anteriormente a partir da literatura, analisando como o uso da tecnologia, o fomento a coordenação entre os órgãos e a promoção da institucionalização das políticas foram estratégias importantes para lograr a superação desses desafios.

A literatura utilizada identifica a coordenação interna entre os órgãos públicos para a construção de políticas, a dificuldade de aceitação pelos gestores públicos e disseminação interna, dado o caráter inovador da agenda e a falta de estímulo à colaboração (MAGALHÃES, 2018; BELLIX; CAVALCANTI, 2015) como desafios para a implementação de políticas de governo aberto. O caso de Niterói traz elementos importantes de ações de coordenação interna entre os gestores públicos e entre a sociedade civil que podem ter contribuído para a superação desses desafios.

Os diversos processos de planejamento estratégico do município, seja por meio do Planejamento Niterói que Queremos (2013-2020), Plano Plurianual PPA 2018-2021 e os Planos de Metas demonstram um importante esforço de articulação entre os órgãos públicos na construção de sua visão e forma de atuação, criando diversos espaços de troca de informações e discussão entre diversos setores com vistas a construir uma forma de atuação em conjunto.

O processo de implementação da Lei de Acesso à Informação – LAI também possui um importante elemento de coordenação interna na medida em que há um espaço de comunicação e troca com os servidores públicos responsáveis por atender aos pedidos de acesso à informação e atualizar as informações no Portal da Transparência, sob a coordenação da SEPLAG. Aliado a essa coordenação está o importante aspecto da formação e capacitação presente nos encontros formativos destinados a estes servidores, em que contribui para que as temáticas de transparência, controle social, participação e governo aberto sejam apresentados e apropriados por esses atores.

O CMTCS é outro espaço essencial de coordenação, não se restringindo apenas aos órgãos do poder público, mas incluindo representantes da sociedade civil e do poder legislativo. Como espaço de troca e construção colaborativa o Conselho em si pressupõe a coordenação entre esses diversos atores para a construção de ações e políticas que promovam a transparência e a participação social, além de fiscalizar da prefeitura nesses temas.

A realização da 2ª CONSOCIAL em 2019 foi um importante espaço de transparência, prestação de contas, coordenação e colaboração entre representantes da Prefeitura de Niterói e da sociedade civil, não restrito aos membros do CMTCS, mas ampliando a possibilidade de participação da sociedade na discussão e construção de políticas para o aprimoramento da transparência e controle social.

Por fim, o Sistema de Gestão de Geoinformação – SIGeo de Niterói apresenta uma estrutura de governança por meio de um Comitê Executivo, que inclui os órgãos produtores dos dados, propondo-se a ser um espaço para discussão e construção em conjunto da transparência dos dados geoespaciais do município.

Na sequência, a autora MAGALHÃES (2018) apresenta a baixa institucionalidade e alta informalidade como outro desafio relevante a ser enfrentado em políticas de governo aberto. A questão da institucionalização busca endereçar a outros dois desafios que tratam do caráter inovador da política e a sustentabilidade das ações e programas propostos (BELLIX; CAVALCANTI, 2015; MAGALHÃES, 2018). Desta perspectiva, o estabelecimento de instrumentos normativos que criam e regulam as ações relacionadas à transparência, controle social e participação social possuem o significativo papel de ampliar a temática para todos os órgãos da administração pública e garantir uma certa perenidade desses programas e ações, ainda que legal e institucional.

A PMTCS e o CMTCS foram instituídos por lei, a transparência no município foi instituída por uma lei e regulamentada por um decreto municipal e o SIGeo também foi criado e regulamentado por um decreto municipal. Para exemplificar a questão da perenidade que esses

instrumentos normativos podem trazer, apenas após um processo de apresentação de um Projeto de Lei, discussões e aprovação na Câmara dos Vereadores é que seria possível realizar alterações na lei que cria a PMTCS e o CMTCS, por exemplo. No entanto, não se está afirmando que apenas a criação desses instrumentos garante sua sustentabilidade e efetiva implementação, sendo apenas um dos aspectos que contribui para sua continuidade.

A perspectiva da tecnologia, por fim, não remete à superação dos desafios de implementação elencados, mas aqui aparece como elemento transversal ao governo aberto que contribui para sua implementação. Em Niterói, sistemas eletrônicos e portais online são utilizados para a gestão dos pedidos de informação no Sistema e-SIC, para a disponibilização de informações no Portal da Transparência, para a gestão e disponibilização de dados geoespaciais, inclusive em formato aberto e para a criação e disponibilização de aplicações no SIGeo, promover a transparência e possibilidade de monitoramento dos principais indicadores municipais no ObservaNIT, bem como para a realização de consultas públicas online no Município.

A dimensão da tecnologia, aqui, foi elemento comum a todos as políticas e ações estudadas, estando presente como elemento facilitador e promotor da transparência, participação social e prestação de contas.

(3) Pontos para aprimoramentos e expansão de um governo aberto

As análises anteriores trouxeram importantes elementos que auxiliam a compreender como os princípios de governo aberto, especialmente sua conexão, estão presentes nas ações de transparência e controle social promovidos por Niterói. No entanto, é necessário apresentar e discutir importantes elementos de aprimoramento dessa ação em prol de uma efetiva mudança de cultura em toda a administração pública do município.

Ao se analisar a atuação da SEPLAG é possível observar que as ações de promoção da transparência e controle social ficam concentradas na liderança de uma secretaria, restringindo, portanto, a mudança de cultura institucional que o governo aberto se propõe. Ainda que a Política de Transparência e Controle Social abranja toda a administração pública, ainda que hajam espaços de coordenação e colaboração entre os servidores no que toca à transparência, não ficou clara a existência de uma efetiva estratégia que incorporasse todos os órgãos municipais e os engajasse na promoção da transparência e controle social, promovendo a prestação de contas e se utilizando das ferramentas tecnológicas.

Como apontado pela literatura, há uma tendência a priorização da agenda de transparência nestas ações, o que se observou também no caso de Niterói, com um foco na publicização e

transparência de informações, dados e indicadores municipais. Assim, há um espaço ainda a ser explorado na c ampliação das dimensões de prestação de contas, uso de tecnologias e promoção da participação e colaboração.

O Conselho de Transparência e Controle Social, por sua vez, ainda apresenta um potencial não verificado de maior atuação no controle e aprimoramento das ações de transparência e controle social. Não foram encontradas resoluções e, dado seu caráter consultivo, o poder vinculante de suas ações também pode ser prejudicado.

Verifica-se, portanto, uma ausência de estratégia ampla que englobe toda a administração pública municipal de forma integrada, possibilitando que os diversos órgãos internalizem as mudanças e princípios que o governo aberto se propõe e tenham condições para que sua atuação seja mais transparência, envolva a sociedade civil, o setor privado e todo o conjunto da população, utilizando-se de ferramentas inovadoras e prestando contas quanto sua atuação.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo analisar e compreender em que medida a evolução das ações de transparência e controle social implementadas no município de Niterói, pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG) nos anos de 2013 a 2020, deram concretude aos princípios de governo aberto e como as estratégias de coordenação, uso de tecnologias e institucionalização foram importantes para a superação de desafios de implementação e promoção da agenda. O conceito de governo aberto adotado neste trabalho é o da Open Government Partnership (OGP) em que um governo aberto é aquele que “promove a transparência, o empoderamento da sociedade, combate à corrupção e incorpora novas tecnologias para a melhoria da governança (OGP, 2011 *apud* BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2017).

A partir das análises das políticas e ações de transparência e controle social que Niterói implementou nos últimos anos é possível visualizar não apenas a presença, mas também a conexão entre os princípios de governo aberto. A aliança entre transparência dos dados públicos, fomento à participação social, instrumentos e espaços de prestação de contas e utilização de ferramentas tecnológicas como facilitadores do processo indicam que o município de Niterói incorporou os princípios da abertura de governo em sua atuação.

Para além disso, por meio das estratégias de coordenação entre os órgãos municipais e entre o poder público e outros atores, a institucionalização das políticas e ações e o uso de ferramentas tecnológicas transversalmente nesses processos, o município logrou superar

desafios de implementação de políticas de governo aberto, como a ausência de trocas e coordenação entre os órgãos, questionamento quanto a sustentabilidade e continuidade da política diante de seu caráter inovador, resistência de servidores públicos, informalidade nas ações realizadas, coordenação fragmentada e ausência de estímulo à troca entre os servidores.

As ações e projetos aqui analisados, demonstram que a agenda de abertura, a compreensão da importância da transparência, participação, uso da inovação e prestação de contas possui diversos pontos de aprimoramento e expansão. O município carece de uma estratégia que integre a administração pública municipal como um todo em prol dessa mudança cultural que o governo aberto se propõe, promovendo a difusão e incorporação da agenda para os diversos órgãos municipais e dando condições para que estes se engajem na agenda.

O caso de Niterói conta a história de como um município brasileiro engajado com a agenda de transparência e controle social está trilhando um caminho em direção à abertura de seu governo, aliando transparência, participação social, inovação e prestação de contas, se utilizando da tecnologia, da coordenação e da institucionalização da política para superar os desafios de continuidade, ausência de articulação e incorporação interna de uma agenda nova de relacionamento entre o poder público e a sociedade.

No entanto, o caminho de Niterói para a promoção completa de sua abertura ainda não está trilhado, havendo importantes desafios de disseminação da transparência promovida para a população, realização de processos avaliativos para entender os resultados e impactos promovidos pela transparência, participação social e prestação de contas e ampliação do uso das tecnologias e espaços participativos para alcançar e engajar mais cidadãos nas discussões e decisões municipais. Além disso, é essencial que haja uma expansão da agenda para outros órgãos municipais, para que esses possam incorporar os princípios em sua atuação.

É importante destacar que esta pesquisa não logrou olhar para o processo de discussão e construção da Política de Transparência e Controle Social em Niterói, não identificando assim os relacionamentos entre os atores participantes desse processo. Nem se almejou com este estudo realizar uma avaliação da implementação destas políticas e ações analisadas, com esse estudo, portanto, examinou-se sua implementação à luz dos princípios do governo aberto, buscando entender a forma em que o governo aberto pode ser implementado em um governo municipal brasileiro que não é uma capital e que lições outros municípios podem ter a partir dessa experiência.

Outra limitação desta pesquisa diz respeito à inclusão da percepção de membros da sociedade civil neste processo. Tendo em vista as limitações de escopo, tempo e impactos da

pandemia em Covid-19 em 2020, as entrevistas foram conduzidas apenas com servidores públicos municipais de Niterói.

Como sugestão de estudos futuros, é relevante avaliar a percepção popular em relação às mudanças promovidas pelas ações de transparência e controle social, compreender a efetividade da PMTCS em Niterói e estudar a percepção dos servidores públicos quanto a mudanças em sua cultura de trabalho a partir da aplicação dos princípios de governo aberto.

A história de Niterói conta sobre importantes avanços de um município na promoção do governo aberto e na construção de relações mais confiáveis com seus cidadãos, mas com importantes perspectivas para seu contínuo aprimoramento. Os caminhos e estratégias traçados por Niterói para a promoção da transparência, controle social, fomento à prestação de contas e uso da tecnologia, bem como as formas de superação dos desafios que se apresentam para essa agenda inovadora podem servir de inspiração para outros municípios que se proponham a construir um governo mais aberto e próximo de sua população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELLIX, Laila; CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal. Municipalização do governo aberto: uma agenda de desafios e oportunidades. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. **Anais II Encontro PDPP**. 2015. Disponível em <<http://www.sinteseeventos.com.br/site/anaispdpp2015/st03.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BELLIX, Laila; GUIMARÃES, Caroline Burle S.; MACHADO, Jorge. ¿ Qué concepto de Gobierno Abierto? Una aproximación a sus principios. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 4, n. 55-59, p. 78-91, 2017. Disponível em <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/43/73>>. Acesso em: 09 mar. 2020.
- BIANCHI, Matías Federico; LEÓN, Cristian; PERINI, Antonella. **Gobierno abierto como estrategia para restaurar la confianza en instituciones**. Open Government Partnership, 2018. Disponível em <http://www.academia.edu/download/57310569/Gobierno_abierto_como_estrategia_para_restaurar_la_confianza_en_las_instituciones_-_OGP.pdf>. Acesso em 07 nov. 2020.
- CGU - Controladoria Geral da União. **Compromisso 12: Subnacionais**. 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2017/compromisso-12-subnacionais>>. Acesso em 07 nov. 2020.
- CGU - Cotroladoria Geral da União. **Repositório de boas práticas, mecanismos, aplicativos e metodologias de controle social**. 2017. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/comp-12-pdf.pdf>>. Acesso em 07 nov. 2020.
- DIAS, Thiago Ferreira; GARCIA, Anna Beatriz Rodrigues; CAMILO, Nathália Lara Fagundes Souza. Um Olhar sobre o governo aberto no nível subnacional. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 6, n. 111-115, p. 83-100, 2019. Disponível em <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/135>>. Acesso em: 09 mar. 2020
- DÓNDE. **Información util**. 2020. Disponível em <<https://donde.huesped.org.ar/#/>>. Acesso em 17 out. 2020.
- FÓRUM DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DE NITERÓI. **O Fórum de Transparência de Niterói**. 2020. Niterói, RJ. Disponível em <<http://transparencianiteroi.blogspot.com/>>. Acesso em 03 nov. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Panorama Cidades - Niterói, Rio de Janeiro**. 2020a. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/panorama>>. Acesso em 14 mar. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **População Residente em 2010 - Niterói, Rio de Janeiro**. 2020b. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/niteroi/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>>. Acesso em 14 mar. 2020.

MAGALHÃES, Larissa. **Governo aberto em São Paulo: democracia em políticas públicas**. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, São Paulo. 2018. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/332562/1/Santos_LarissaGaldinoDeMagaalhaes_D.pdf>. Acesso em 29 mar. 2020.

OGP - Open Government Partnership. **Declaração por ocasião do lançamento da Parceria para Governo Aberto**. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2752-declaracao-por-ocasio-do-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto>>. Acesso em 07 nov. 2020.

OGP - Open Government Partnership. **Approach**. 2020a. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>>. Acesso em 28 set. 2020.

OGP - Open Government Partnership. **Action Plan Cycle**. 2020b. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/process/action-plan-cycle/>>. Acesso em 28 set. 2020.

OGP - Open Government Partnership. **Buenos Aires: Making Access to Reproductive Health Services Inclusive**. 2020c. Disponível em: <https://www.ogpstories.org/impact_story/buenos-aires-making-access-to-reproductive-health-services-inclusive/>. Acesso em 10 out. 2020.

ORTIZ, Marília Sorrini Peres; MOÇA, Fabrício Fernandes. Fatores e Condições da Transparência Pública em contexto local: o caso do Projeto Niterói Transparente. In: **IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília**. 2016. Disponível em <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-34-02.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei Municipal de nº 3.084, de 21 de maio de 2014. **Disciplina o Acesso à Informação no Município de Niterói**. 2014. Disponível em <http://pgm.niteroi.rj.gov.br/legislacao_pmn/2014/LEIS/3084_Disciplina_o-acesso_a_informacao_no_Municipio_de_Niteroi.pdf>. Acesso em 14 mar. 2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei Municipal nº 3.188, de 22 de dezembro de 2015. **Política Municipal de Transparência e Controle Social e criação do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social**. 2015. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2015/318/3188/lei-ordinaria-n-3188-2015-organiza-a-politica-municipal-de-transparencia-e-controle-social-cria-o-conselho-municipal-de-transparencia-e-controle-social-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 14 mar. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. **Plano Plurianual PPA 2018-2021**. 2017a. Niterói, RJ. Disponível em <<http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/site/documentos.jsf#>>. Acesso em 01 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei nº 3.305, de 19 de julho de 2017. Dispõe sobre a criação da Controladoria Geral do Município e do Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental - QPGG, e dá outras providências. 2017b. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2017/331/3305/lei-ordinaria-n-3305-2017-dispoe-sobre-a-criacao-da-controladoria-geral-do-municipio-e-do-quadro-dos-profissionais-de-gestao-governamental-qpgg-e-da-outras-providencias?q=controladoria%20geral%20do%20munic%EDpio>>. Acesso em 02 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Decreto nº 12.947, de 18 de maio de 2018. **Sistema de Gestão de Geoinformação - SIGEO no âmbito do município de Niterói**. 2018. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/n/niteroi/decreto/2018/1295/12947/decreto-n-12947-2018-instituiu-o-sistema-de-gestao-de-geoinformacao-sigeo-no-mbito-do-municipio-de-niteroi-e-da-outras-providencias?q=sigeo>>. Acesso em 01 nov. 2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. **Plano de Metas 2019/2020**. 2019. Niterói, RJ. Disponível em <<http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/site/documentos.jsf#>>. Acesso em 01 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. **Plano de Desenvolvimento de Niterói**. 2020a. Niterói, RJ. Disponível em <<http://niteroiqueremos.com.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. **Observatório de Indicadores de Niterói**. 2020b. Niterói, RJ. Disponível em <<http://observa.niteroi.rj.gov.br/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. **O SIGeo**. 2020c. Niterói, RJ. Disponível em <<http://sigeo.niteroi.rj.gov.br/sobre-o-sigeo/>>. Acesso em 01 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Governo Aberto na Cidade de São Paulo**. 2020a. Disponível em

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/governo_aberto_na_cidade_de_sao_paulo/index.php?p=252984>. Acesso em 29 mar. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **O que é o Pátio Digital?** 2020b. São Paulo, SP. Disponível em <<http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/o-que-e-o-patio-digital/>>. Acesso em 28 set. 2020.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). **Revista Buen Gobierno**, n. 9, 2010.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro Vicente. Gobierno abierto es la respuesta; ¿Cuál era la pregunta?. **Más poder local**, n. 12, p. 14-22, 2012.

REYS, Pedro da Silva; AUDI, Patrícia Souto. A cultura de planejamento em Niterói como premissa estratégica de governo. In: **Congresso Consad de Gestão Pública, VIII**. 2015. Disponível em <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2015-12/085.pdf>>. Acesso em 1 nov. 2020.

SCHNEIDER, Alexandre; CAMPAGNUCCI, Fernanda. Pátio digital: uma experiência de governo aberto e inovação na educação pública. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico**, 2017. Disponível em <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf>. Acesso em 28 set. 2020.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2ª Edição. 2016.

SEPLAG. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão. **2ª Conferência de Transparência e Controle Social - Caderno de Devolutivas**. 2020a. Niterói, RJ. Disponível em <<http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/site/documentos.jsf#>>. Acesso em 03 nov. 2020.

SEPLAG. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão. **Relatório de Atividades 2019**. 2020b. Niterói, RJ. Disponível em <<http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/site/documentos.jsf#>>. Acesso em 01 nov. 2020.

ANEXOS

I. ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Nº	PERGUNTA	EIXO
1	Apresentação breve sobre qual o nome, órgão em que atua e descrição da atuação dentro desse órgão - falando das atividades desempenhadas e há quanto tempo está à frente disso	DESCRIÇÃO
2	Quais atividade desempenhadas e como estas se relacionam com transparência, participação social, inovação e integridade?	DESCRIÇÃO
3	Como essa ação está relacionada com a Política Municipal de Transparência e Controle Social de Niterói?	COORDENAÇÃO
4	Quem desenvolve a parte tecnológica do Portal? É uma empresa municipal ou contratada? Como se dá esse relacionamento? Qual o impacto dele no desempenho das ações?	TECNOLOGIA
5	Com que outros atores seu departamento/órgão se relaciona? São parte do governo ou sociedade civil? Como se dá essa interação?	COORDENAÇÃO
6	Há alguma forma de coordenação ou comunicação com outros órgãos municipais para execução dessa política? Como isso se dá e em qual nível (fórum entre gestores, coordenação entre secretários, por exemplo)?	COORDENAÇÃO
7	Há instrumentos legais que dão base para a execução das atividades/ações?	INSTITUCIONALIZAÇÃO

8	Há alguma parceria com organizações sem fins lucrativos nacionais ou internacionais, ou ainda, empresas, para execução das atividades e ações?	INSTITUCIONALIZAÇÃO
9	Há relatórios ou indicadores de acompanhamento e/ou avaliação dessa política?	INSTITUCIONALIZAÇÃO

II. ENTREVISTA I

Sistematização da entrevista com o gerente de transparência da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG)

Nº	PERGUNTA	EIXO
1	Apresentação breve sobre qual o nome, órgão em que atua e descrição da atuação dentro desse órgão - falando das atividades desempenhadas e há quanto tempo está à frente disso	DESCRIÇÃO
<p>Luiz trabalha na SEPLAG, trabalha na área de transparência desde novembro de 2018. Atualmente é gerente de transparência, trabalhando mais com assessora, que trabalha mais na parte de transparência ativa e uma estagiária, que trabalha na parte de transparência passiva, mas também atua em outros projetos.</p> <p>Dentro da área há as atividades de Rotina: Encaminhamentos dos pedidos de informação, cobrança da resposta dos órgãos, em transparência ativa realizam a cobrança das informações para disponibilização do Portal de Transparência - contratos, editais de licitação, informações específicas.</p> <p>Além das atividades de rotina há alguns projetos na área:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realização da Conferência de Transparência e Controle Social - Caderno de devolutiva da Conferência. <p>Portal de Transparência - o upload das informações no portal é realizado pelo setor de TI da SEPLAG. O departamento de transparência encaminha as informações coletadas com os</p>		

<p>órgãos para o setor e eles sobem no Portal. Informações automatizadas no Portal: Execução orçamentária é automatizada (receitas e despesas), as informações vêm do software de gestão da Prefeitura que é o eCIDADES. A Folha de Pagamento e contratos também são automatizadas com informações a partir do e-CIDADES (todo processo administrativo no município é aberto por lá. É um software público da união).</p>		
2	<p>Quais atividade desempenhadas e como estas se relacionam com transparência, participação social, inovação e integridade?</p>	<p>DESCRIÇÃO</p>
<p>Transparência - Gestão dos pedidos de acesso à informação e gestão do Portal da Transparência</p> <p>Participação social - Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. Posse em 2016 e os novos conselheiros tomaram posse em dezembro de 2019, logo após a Conferência. Desde então são realizadas reuniões mensais. “Pelo histórico de Niterói, a agenda de transparência veio com a sociedade civil. Antes de se ter Lei de Acesso à Informação, antes de se ter setor de transparência e conselho, você já tinha uma sociedade civil atuante que cobrava por transparência. E eles ajudaram a implementar toda a política no município.</p> <p>Em função da lei que cria o conselho e a política municipal de transparência o município tem uma obrigação de realizar uma conferência municipal de transparência e controle social de 2 em 2 anos. A 2ª foi em 2020. A primeira ocorreu em 2012, ela veio no bojo da ConSocial como um todo.</p>		
3	<p>Como essa ação está relacionada com a Política Municipal de Transparência e Controle Social de Niterói?</p>	<p>COORDENAÇÃO</p>
<p>A PMTCS abarca todo o conjunto de ações desenvolvidas pelo setor de transparência e a atuação do Conselho Municipal.</p> <p>O conselho tem o papel consultivo e de proposição de ações. Um grande exemplo de proposição de ação do Conselho que foi implementada foi a criação do Observatório de Indicadores de Niterói. Veio como uma proposição de muitos anos do Conselho, após apresentar nas reuniões, a gestão engajou na ideia e, no ano passado, foi lançado o Observatório.</p>		

4	Quem desenvolve a parte tecnológica do Portal? É uma empresa municipal ou contratada? Como se dá esse relacionamento? Qual o impacto dele no desempenho das ações?	TECNOLOGIA
<p>No setor são utilizados, principalmente, dois sistemas. O e-SIC e o Portal da Transparência. O Sistema e-SIC utilizado é uma adaptação feita por Niterói do código fonte disponibilizado pela CGU. Foi adaptado para as demandas do município, feita pela própria área de TI</p> <p>O Portal da Transparência é uma módulo do software eCIDADES. Para implementação do eCIDADES eles possuem um contrato com uma empresa privada, que dentro desse contrato tem o módulo do Portal da Transparência. Eles possuem um servidor a área de tecnologia (TI) que altera esse sistema, podendo realizar mudanças de script e mudança de layout. O contrato permite que Niterói realize algumas mudanças.</p> <p>No entanto, o contato da área de transparência é direto com o servidor de TI, não é com a empresa.</p>		
5	Com que outros atores seu departamento/órgão se relaciona? São parte do governo ou sociedade civil? Como se dá essa interação?	COORDENAÇÃO
<p>Em relação à sociedade civil existe um Fórum de Transparência e Controle Social, que é formado por diversas entidades da sociedade civil. Foi este Fórum que propôs em 2012 uma Carta Compromisso sobre transparência para que os prefeitos assinassem. O fórum ainda é atuante, e os membros da sociedade civil que participam no Conselho são eleitos pelo Fórum. O Fórum atua por meio do envio de ofícios e demandas à secretaria. “Existe um relacionamento com o Fórum, mas ele é mais institucionalizado através do Conselho”.</p> <p>Em relação ao contato com os outros órgãos da Prefeitura, cada secretaria e entidade da Prefeitura indica um ponto focal para ser responsável pela transparência no órgão. A renovação dos pontos focais é anual, e na última atualização foram solicitados dois nomes. Esta pessoa é responsável por tudo relacionado à transparência: pedidos de acesso à informação, acesso ao Sistema e-SIC e do portal de transparência. Como ocorre esse relacionamento: Após a renovação anual é realizada uma capacitação para esses servidores, explicando como é a área, LAI, e-SIC, portal da transparência e tira dúvidas. Além disso, se</p>		

<p>houver demanda, são realizadas reuniões individuais e visitas a determinados órgãos para tratar desses assuntos. Além disso, são realizados cursos 'extras', por exemplo a Oficina de Governo Aberto em 2019. O planejamento de 2020 previa outras capacitações, mas diante da pandemia, isso será revisto.</p>		
6	<p>Há alguma forma de coordenação ou comunicação com outros órgãos municipais para execução dessa política? Como isso se dá e em qual nível (fórum entre gestores, coordenação entre secretários, por exemplo)?</p>	COORDENAÇÃO
<p>NÃO REALIZADA, POIS JÁ HAVIA SIDO RESPONDIDA NA QUESTÃO ANTERIOR</p>		
7	<p>Há instrumentos legais que dão base para a execução das atividades/ações?</p>	INSTITUCIONALIZAÇÃO
<p>Lei de criação da SEPLAG, Regulamentação da LAI e a lei da Política Municipal de TCS criação do Conselho.</p>		
8	<p>Há alguma parceria com organizações sem fins lucrativos nacionais ou internacionais, ou ainda, empresas, para execução das atividades e ações?</p>	INSTITUCIONALIZAÇÃO
<p>Em 2019 foi uma parceria com a ONU HABITAT que apoiou a 2ª etapa da Conferência de Transparência e Controle Social. A relação se deu através do Circuito Urbano, em que Niterói estava participando.</p> <p>Estava no planejamento a associação a algumas organizações internacionais sobre transparência, mas isso ainda não está muito definido.</p>		
9	<p>Há relatórios ou indicadores de acompanhamento e/ou avaliação dessa política?</p>	INSTITUCIONALIZAÇÃO
<p>São elaborados dois relatórios: Relatório mensal do SIC e o anual da LAI (esse relatório consolida as informações das quantidades de pedidos registrados, além de permitir compreender a evolução do perfil do solicitante. É realizada uma análise de gênero e origem dos solicitantes. "O número de pedidos vem crescendo ao longo dos anos, o que dá a entender para a gente que as pessoas estão ficando mais conscientes da existência da ferramenta" .</p>		

Além disso, é feito um Relatório ANUAL da SEPLAG, em que há uma avaliação geral dos projetos implementados pela áreas como um todo.

OUTRAS QUESTÕES

Relacionamento com a CGM na parte e transparência:

Inicialmente a Controladoria era uma área dentro da SEPLAG, hoje em dia é um órgão independente.

A CGM realiza ações na parte de transparência, até possuem uma área específica para no Portal de transparência para informar suas ações.

A CGM auxilia muito na parte do relacionamento com os órgãos de controle externo e auxiliam com demandas que precisam ser implementadas a partir das recomendações.

Eles também sugerem boas práticas, e a relação se dá por meio de parcerias.

De uma maneira informal, a CGM desempenha um papel de “2a instância”, em que atua para cobrar os órgãos de maneira mais efetiva. Porém essa atuação não está regulamentado em nenhum instrumento.

III. ENTREVISTA 2

Sistematização da entrevista com a diretora do Núcleo de Ouvidoria e Incremento à Transparência da Controladoria Geral do Município (CGM)

Nº	PERGUNTA	EIXO
1	Apresentação breve sobre qual o nome, órgão em que atua e descrição da atuação dentro desse órgão - falando das atividades desempenhadas e há quanto tempo está à frente disso	DESCRIÇÃO
<p>Yngrid entre na Prefeitura de Niterói em 2015, para trabalhar com transparência na SEPLAG - Modernização da Gestão, para atender as demanda de implementação da LAI no município. Antes da lei de criação da Controladoria, a atividade de controle ficava na SEPLAG. Na lei de criação da CGM, uma das competência estabelecidas é o monitoramento da transparência. No entanto, a lei da Política de Transparência e Controle Social determina que</p>		

o monitoramento da efetividade e aplicação da política é de competência da SEPLAG. Então, com a criação da CGM como um órgão independente e com essa sobreposição de competências, o que ocorre é que a SEPLAG é responsável pela “ponta”, portanto, pela aplicação da legislação, enquanto a CGM fica com o incremento. Por exemplo, na questão do e-SIC, a CGM atua quando um órgão de cobrança dos órgãos que não atendem aos pedidos de informação, atuando como um “complemento”.

Atualmente é Diretora do Núcleo de Ouvidoria e Incremento a Transparência na CGM.

A CGM criada em 2017, conforme recomendação do TSE-RJ, para efetividade de controle interno e incremento da transparência.

Possui as seguintes macro-áreas:

Auditoria

Ouvidoria

Governo

Correição

A CGM foi efetivada em 24/10/2018, pois uma das prerrogativas para ser efetivada era que os auditores concursados tomassem posse. Atualmente há 6 auditores de um total de 10 vagas.

Quando em 2018, o controle sai da estrutura da SEPLAG, ocorre uma divisão das funções de transparência dentro da SEPLAG. A Transparência sai da pasta de Modernização e vai para a pasta de controle interno. Há conflitos legais nessa questão, entre a lei de criação do Conselho e a criação da CGM. A lei que regulamenta a LAI e cria a política de transparência prevê toda a gestão pela SEPLAG, mas não especifica a pasta dentro da Secretaria.

Quando efetivamente a pasta de controle sai da SEPLAG, com a criação da CGM e posse dos auditores, há uma conversa interna à gestão estabelecendo que a operacionalização da transparência fica na SEPLAG e a CGM fica com o monitoramento da atuação da SEPLAG em relação à transparência e incremento da transparência.

Por exemplo, o TCE-RJ sempre apontava algumas questões de transparência em relação a prestação de contas anual, portanto a CGM passa a cobrar internamente para que essas questões sejam resolvidas pelos órgãos.

<p>A Ouvidoria municipal já existia antes da criação da CGM, sendo antes vinculada à Secretaria de Governo, e posteriormente passa para a Controladoria. Nesse contexto é realizado todo um trabalho de migração da atividade para o novo órgão.</p>	
2	<p>Quais atividade desempenhadas e como estas se relacionam com transparência, participação social, inovação e integridade?</p> <p>DESCRICHÃO</p>
<p>Integridade - Jornada de Educação Cidadã junto com a CGU. Elaboração de Plano de integridade com metas. Realização de capacitação para servidores em relação à integridade e compliance. Criação de termos de requisitos mínimos para os processos de contratação e licitação.</p> <p>Ouvidoria - vem efetivamente em outubro de 2019 para CGM, com a assinatura do decreto de transfência de atividades e cargos. Em janeiro de 2020 se inicia um estudo de situação da Ouvidoria, para entender as demandas que estão em aberto e a caracterização das demandas. Passa a ser um núcleo da CGM, integrando com transparência. O sistema utilizado é o disponibilizado pela CGU.</p> <p>Transparência - como se fosse 2a instância nos pedidos de informação e busca incrementos: endereçar as questões de transparência que os órgãos externos (MP-RJ/TSE) apresentam ao município. Exemplo disso foi a demanda por dados abertos apresentada pelo MP-RJ, de modo que, a CGM atuou na cobrança da SEPLAG quanto a isso, e uma das ações realizadas foi a abertura das APIs do SIGeo.</p> <p>Além disso, realizaram a proposição de redação do Decreto do MROSC para inclusão da utilização da ferramenta e-transparente (ferramenta).</p> <p>Participação Social - Projeto com crianças, uma vertente de atuação focada no público infante-juvenil - Aplicação do programa “Um por todos e todos por 1”(CGU) em 3 escolas da Rede Municipal. eta anual de realizar uma Jornada de Educação Cidadã - última edição foi em 2018, em 2019 não foi realizado pois a CGM aplicou para o edital do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) do Ministério da Justiça, mas não obtiveram resposta. Projeto</p>	

<p>neste ano, está sendo estruturado um projeto maior voltado para jovens, na questão de ética, cidadania e empreendedorismo, buscando parcerias para a implementação. Buscam utilização dos equipamentos públicos em locais periféricos da cidade.</p>		
3	<p>Como essa ação está relacionada com a Política Municipal de Transparência e Controle Social de Niterói?</p>	COORDENAÇÃO
<p>No Conselho TCS, a CGM participa como convidada, por meio de um ofício enviado à Controladora. Mas já está em discussão e análise uma proposta de alteração da lei para que a CGM possa ser um membro efetivo possuindo poder de voto e participação no grupos de trabalho. Porém o projeto de lei que previa essa alteração foi paralisada tendo em vista a pandemia - única alteração na Política de transparência prevista é relacionada a criação de uma cadeira para a CGM, a coordenação da política continuaria com a SEPLAG.</p> <p>Atua em parceria com a SEPLAG, em que a CGM atua como 2ª instância em questões de aplicação da transparência.</p>		
4	<p>Quem desenvolve a parte tecnológica do Portal? É uma empresa municipal ou contratada? Como se dá esse relacionamento? Qual o impacto dele no desempenho das ações?</p>	TECNOLOGIA
<p>No início de 2013, para a gestão financeira, de RH, tesouraria e patrimônio municipal eram utilizados diversos sistemas e portais, o que impedia uma integração para a disponibilização em transparência ativa.</p> <p>Assim, para resolver essa questão aderem ao software e-Cidades, que é um software livre. No entanto, esse software é direcionado para cidades pequenos (até 50 mil habitantes) o que demandou que Niterói realizasse uma licitação para a contratação de uma empresa para realizar a integração dos dados e customização.</p> <p>Assim, a empresa (DB Seller) que desenvolveu o eCIDADES ganha a licitação e permite que os dados sejam integrados e que haja a criação de um portal para disponibilização ativa das informações.</p> <p>O Portal da Transparência vai ao ar em 2014 como um “bônus” dessa empresa que desenvolveu o e-CIDADEDES (orçamentariamente ele é vinculado ao contrato do eCIDADES).</p>		

A SEPLAG, portanto, não tem custos com o Portal da Transparência, pois toda a gestão e alimentação é feita pela própria secretaria.

Há um desafio de visualização dos dados do Portal, sendo que ainda é necessário elaborar uma forma de integrar os dados do eCIDADES de uma forma que seja visualmente agradável. Assim, o Portal acaba sendo mais útil para o servidor que sabe onde a informação está, mais do que para o cidadão.

Fora a questão orçamentária, o Portal de Transparência é totalmente manual.

5	Com que outros atores seu departamento/órgão se relaciona? São parte do governo ou sociedade civil? Como se dá essa interação?	COORDENAÇÃO
---	---	-------------

Sociedade Civil

Por conta do MROSC, tiveram contato com o Instituto de Direito Coletivo (IDC) pensando em uma ferramenta para transparência (e-transparente) das organizações em relação ao MROSC. No entanto, o MROSC ainda não foi implementado em Niterói. Uma das questões de incremento à transparência, foi a proposição de inclusão no decreto de regulamentação do MROSC de inclusão da utilização dessa ferramenta para transparência das organizações sociais.

CGU e CGE-RJ - Buscam reproduzir as formas de trabalho dessas organizações. Há espaços de troca de informações. Niterói é uma das poucas prefeituras que está com as contas em dias e as contas são sempre favoráveis pelo TCE-RJ, de modo que outros municípios procuram Niterói para compreender como atuam e se inspirar.

Intercâmbio com o CONACI, sendo um dos únicos municípios não-capital que o compõe. Faz parte de uma das ações da ENCCLA.

Internamente a relação é maior com a Secretaria da Educação, por conta das ações infanto-juvenil e com a SEPLAG, por conta do aprimoramento da transparência.

6	Há alguma forma de coordenação ou comunicação com outros órgãos municipais para execução dessa política? Como isso se dá e em qual nível (fórum entre gestores, coordenação entre secretários, por exemplo)?	COORDENAÇÃO
A Controladora faz parte do Conselho deliberativo da NiteroiPREV. Em relação à transparência, é a participação como ouvinte no CMTCS. Possuem uma rede de controle interno, com pontos setoriais em cada órgão municipal.		
7	Há instrumentos legais que dão base para a execução das atividades/ações?	INSTITUCIONALIZAÇÃO
Lei de criação da CGM. Portarias e decretos que regulamentam as ações - Plano de Integridade, Comitê de Integridade e Compliance, Lei de Integridade e Compliance.		
8	Há alguma parceria com organizações sem fins lucrativos nacionais ou internacionais, ou ainda, empresas, para execução das atividades e ações?	INSTITUCIONALIZAÇÃO
[NÃO REALIZADA, já abarcada na 5]		
9	Há relatórios ou indicadores de acompanhamento e/ou avaliação dessa política?	INSTITUCIONALIZAÇÃO
De modo geral na CGM, os indicadores estão sendo criados, tendo em vista o início recente da atuação do órgão. No momento, está no momento de consolidação das informações, configuração de cenário e construção de relatórios de gestão. Há um Relatório de 1 Ano da CGM-Niterói		

IV. ENTREVISTA 3

Sistematização da entrevista com o diretor de geoprocessamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG)

Nº	PERGUNTA	EIXO
----	----------	------

1	Apresentação breve sobre qual o nome, órgão em que atua e descrição da atuação dentro desse órgão - falando das atividades desempenhadas e há quanto tempo está à frente disso	DESCRIÇÃO
<p>Nome: Vitor Hugo Vale - Diretor de Geoprocessamento de Niterói - equipe do SIGeo.</p> <p>Iniciou seu trabalho na SEPLAG, na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão. Sua equipe faz parte do SIGeo.</p> <p>O SIGeo foi uma iniciativa da prefeitura de Niterói para começar a trabalhar e utilizar os dados geográficos pra gestão e planejamento do município. Antes, as secretarias trabalhavam seus dados de modo individualizado, ai SIGeo nasce para criar um cadastro único desses dados geográficos para o município, hoje em dia há único banco de dados do município, onde cada secretaria coloca seus dados no banco de dados, como um repositório, para o consumo de outras secretarias.</p> <p>Há um decreto organizando o SIGeo, em que cria uma obrigação para os órgãos de manter esses dados sempre atualizados.</p> <p>O banco de dados, na época já chegava a 300 camadas.</p> <p>Como é a gestão do banco de dados:</p> <p>Há diferentes plataformas de gestão e visualização dos dados - tanto administração interna quanto para a liberação ao acesso público.</p> <p>A equipe pega os dados da própria prefeitura, o que é passível de ser público é liberado para a população em 3 formatos: 1. Portal de Dados Abertos, 2. SIGWeb (espécie de google Earth) e 3. Desenvolvimento de aplicações a partir dos dados para o público.</p> <p>Equipe coordena o recebimento dos dados e padroniza esses dados, de acordo com cartilha do Exército e do IBGE.</p> <p>Estavam terminando a listagem de todos os metadados do banco de dados.</p> <p>“O SIGeo está aqui para ajuda na planejamento e gestão territorial da Prefeitura de Niterói, utilizando os dados geográficos”.</p>		

2	Quais atividade desempenhadas e como estas se relacionam com transparência, participação social, inovação e integridade?	DESCRIÇÃO
<p>TRANSPARÊNCIA - Nós possuímos o Portal de Dados Abertos, pois nem todas as camadas podem ser públicas, por exemplo da Fazenda e da Saúde. Nós sabemos que a forma de divulgação do dado faz com que ele seja ou não aberto. Divulgar um .pdf você está divulgando, mas não é um dado aberto. Assim, no Portal de dados abertos procura-se divulgar no formato mais editável possível e para que a população possa reproduzi-lo. É possível encontrar dados em formato .csv,.shp e divulgam a API das camadas.</p> <p>Por os dados serem abertos, eles são utilizados em eventos como Hackatonas, em que os participantes desenvolveram soluções a partir desses dados.</p> <p>PARTICIPAÇÃO - Em 2019, Niterói elaborou seu Plano diretor de Niterói, e para isso eles desenvolveram uma aplicação para o Plano Diretor, onde as pessoas puderam entrar e visualizar as ações desenvolvidas pelas diversas secretarias. Tinham uma visualização dos mapas das diversas camadas, poderiam fazer suas análises e levar os dados para as discussões sobre o Plano diretor. A plataforma ainda está aberta.</p> <p>Outra atuação foi o desenvolvimento da aplicação Praia Limpa.</p> <p>E também recebem e-mail de cidadãos com dúvidas quanto às bases de dados.</p> <p>Muitos pedidos de informação acabam sendo direcionados para eles, pelo Luiz (gestor da SEPLAG), para que ele respondam por possuírem muitas informações de outras secretarias.</p>		
3	Como essa ação está relacionada com a Política Municipal de Transparência e Controle Social de Niterói?	COORDENAÇÃO
<p>Não há muita proximidade, pois não é o foco de criação do setor.</p> <p>Atua mais diretamente na resposta dos pedidos de informação, prestando auxílio nas respostas dos pedidos de informação.</p>		
4	Quem desenvolve a parte tecnológica do Portal? É uma empresa municipal ou contratada? Como se dá esse relacionamento? Qual o impacto dele no desempenho das ações?	TECNOLOGIA

<p>A Prefeitura possui um núcleo de TI dentro da SEPLAG, mas não possui uma empresa pública de tecnologia. O núcleo de TI é responsável pelo desenvolvimento de sites, aplicações, mas se o projeto foje um pouco desse escopo, o serviço é contratado.</p> <p>SIGeo foi contratado uma empresa - IMAGEM, por meio licitação. 2016. Se optou por realizar uma licitação e contratar uma empresa para realizar o desenvolvimento, pois o município não possuía “braço” para realizar um desenvolvimento desse tamanho.</p> <p>A plataforma desenvolvida é a utilizada até hoje. O início do trabalho se deu pelo desenvolvimento do banco de dados.</p> <p>“Quando se tem o desenvolvimento interno e a contratada, é importante ter um acompanhamento. Hoje em dia, a equipe de niterói já se inteirou e compreende como funciona a plataforma. Por ser uma plataforma [...] possibilita e possibilitou que a própria equipe realizasse desenvolvimento dentro da própria plataforma - alteração de template, aplicativos, aplicações.”</p> <p>O contrato com a empresa permite que eles desenvolvam em cima da plataforma. A hospedagem do SIGeo ocorre em 2 bancos de dados - banco de dados da prefeitura e nuvem da empresa.</p>		
5	<p>Com que outros atores seu departamento/órgão se relaciona? São parte do governo ou sociedade civil? Como se dá essa interação?</p>	COORDENAÇÃO
NÃO REALIZADA		
6	<p>Há alguma forma de coordenação ou comunicação com outros órgãos municipais para execução dessa política? Como isso se dá e em qual nível (fórum entre gestores, coordenação entre secretários, por exemplo)?</p>	COORDENAÇÃO
<p>O relacionamento com os outros órgãos se dá no nível mais técnico, possível. Quando surge alguma ideia de desenvolvimento, novo projeto, isto é passado para um nível maior, de subsecretário.</p> <p>Há um Comitê do SIGEO (previsto no decreto do SIGeo) - Cada secretaria que iniciou o projeto possui um membro. Busca-se realizar reuniões mensais para pensar novos passos ou</p>		

<p>verificar insatisfações. Participam - equipe do SIGeo, Urbanismo, Defesa Civil, Fazenda, Meio Ambiente, Conservação e Saúde, e há 3 vagas de membros rotativos.</p> <p>O comitê tem essa função de acompanhamento.</p> <p>Está em curso uma proposta de alteração do decreto do SIGeo, pois em sua criação ele estava sob responsabilidade da Secretaria Executiva de Niterói, e agora passará formalmente para SEPLAG - O projeto era “patrocinado” pelo ex secretário da Secretaria Executiva que agora é Secretário na SEPLAG.</p>		
7	Há instrumentos legais que dão base para a execução das atividades/ações?	INSTITUCIONALIZAÇÃO
<p>https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/decreto/2018/1294/12947/decreto-n-12947-2018-institui-o-sistema-de-gestao-de-geoinformacao-sigeo-no-ambito-do-municipio-de-niteroi-e-da-outras-providencias</p>		
8	Há alguma parceria com organizações sem fins lucrativos nacionais ou internacionais, ou ainda, empresas, para execução das atividades e ações?	INSTITUCIONALIZAÇÃO
<p>O SIGeo não conta com nenhuma parceria, conforme as descritas. O SIGeo presta auxílio à outros órgãos, estes sim possuem parcerias.</p> <p>O que há, em vigência, é a contratada que é o COLAB</p> <p>Há parceria com o IDEA.</p>		
9	Há relatórios ou indicadores de acompanhamento e/ou avaliação dessa política?	INSTITUCIONALIZAÇÃO
<p>Não há um procedimento de avaliação, apenas há a medição de volume de acesso à plataforma. Há indicações sobre o alto uso por professores e pesquisadores - “Quando o sistema ficou fora do ar por algumas horas, recebemos diversos e-mails de professores universitários e pesquisadores perguntando sobre o Portal.”</p>		
OUTRAS INFORMAÇÕES		
<p>CIVITAS.gov.br - Portal em que as pessoas tem acesso público e acesso para servidores, em que eles podem alterar os dados (login e senha).</p>		

PORTAL DE DADOS ABERTOS - Todas as camadas permitem o download. O portal é organizado por temas, possibilidade de download, disponibiliza API e diversas aplicações.
FUNCIONALIDADES DO SIGEO- Possibilidades de download das informações em diversos formatos, inclusive abertos, impressão das informações.

LISTA DE DOCUMENTOS LEGAIS

- [Decreto Municipal nº 1.174/2014](#)
- [Lei Municipal nº 3.084/2014](#)
- [Lei Municipal nº 3.188/2015](#)
- [Decreto Municipal nº 12.947/2018](#)
- [Lei Municipal nº 3.305/2017](#)

Formatado: Sem sublinhado

1.1 Poder público: foco na administração pública?

Ser mais crítica em relação ao trabalho. Se posicionar. Padronização dos dados? Avaliações de transparência.

Critério de disponibilização de informações – relação entre as demandas a população e o que é disponibilizado?