


E-GOVERNMENT EM PORTAIS PÚBLICOS DE MUNICÍPIOS: DO VISÍVEL PARA O INVISÍVEL

E-GOVERNMENT IN LOCAL GOVERNMENTS' WEBSITES: FROM VISIBLE TO INVISIBLE


FABRÍCIO NEVES

Instituto Federal Baiano. **Endereço:** Caixa Postal Nº 09 |
Distrito de Ceraíma | 46430-000 | Guanambi/BA | Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0003-4790-8035>
fabricioneves@alumni.usp.br

POLYANA SILVA

Universidade de São Paulo. **Endereço:** Avenida
Bandeirantes, 3900 | Monte Alegre | 14040-905 | Ribeirão
Preto/SP | Brasil.

 <https://orcid.org/0000-0002-1537-123X>
polyanasilva@usp.br

RESUMO

As plataformas digitais de governos são percebidas pela literatura como uma ferramenta eficaz para aumentar a entrega de informações, interação com usuários e prestação de serviços de governos, sendo um dos aspectos mais visíveis dos cidadãos em relação à gestão pública. No entanto, a interação dos cidadãos com os governos ainda não está clara. Os efeitos práticos para a condução de um governo eletrônico, capazes de ampliar essa relação, ainda são invisíveis. Este artigo tem o objetivo de fornecer uma compreensão sobre como os portais públicos são utilizados como ferramenta de governo eletrônico em governos locais, destacando como os conceitos relacionados ao governo eletrônico têm sido empregados empiricamente. O estudo adota uma abordagem qualitativa, analisando cinco municípios de uma microrregião do estado da Bahia. As informações foram obtidas por meio de uma triangulação que envolveu entrevistas semiestruturadas, análise dos portais e aplicação de questionários de opinião aos cidadãos. As análises indicam uma ausência de ações de convencimento e de processos internos alinhados dos governos, que acabam gerando um descolamento entre a prática e as políticas de governança digital, o que resulta em baixa participação dos cidadãos e desconhecimento dos canais de comunicação governamentais. O estudo contribui para a literatura de governo eletrônico e dá mais informações sobre como pessoas e organizações afetam o uso de tecnologias, fornecendo elementos que podem guiar gestores públicos motivados a aumentar a relação e a comunicação com a sociedade. Destaca-se a necessidade de investigar, no nível organizacional, os fenômenos de transformação digital em governos.

Palavras-chave: Governo Eletrônico. Portais Públicos. Municípios.

Editado em português e inglês. Versão original em português.

Recebido em 8/3/2021. Revisado em 21/5/2021. Aceito em 7/6/2021 pelos Prof. Dr. Sérgio Murilo Petri (Editor-Chefe) e Prof. Dr. Sandro Vieira Soares (Editor Adjunto). Publicado em 30/7/2021.

Copyright © 2021 RCCC. Todos os direitos reservados. É permitida a citação de parte de artigos sem autorização prévia, desde que identificada a fonte.

ABSTRACT

The literature perceives governments' websites as an effective tool for increasing information delivery, user interaction, and the government services' supply, being the most visible aspects of citizens concerning public management. However, the interaction of citizens with governments is still unclear. The practical implications of conducting e-government, capable of expanding this relationship, are still invisible. This study aims to provide an understanding of how governments' websites are used as an e-government tool in local governments, highlighting how e-government concepts have been empirically employed. The study takes a qualitative approach, examining five municipalities in a microregion in the Brazilian state of Bahia. We gathered the data using a triangulation process that included semi-structured interviews, analysis of the websites, and opinion questionnaires to the citizens. Our research shows that governments lack compelling actions and coordinated internal procedures, resulting in a gap between practice and digital governance policies, resulting in low citizens' participation, and unfamiliarity with government communication channels. The study contributes to the e-government literature by offering further insight into how people and organizations influence technology use, providing elements that can guide motivated public managers to increase relationships and communication with society. We highlight the need to investigate the phenomenon of digital transformation in governments at the organizational level.

Keywords: *Electronic Government. Governments' websites. Municipalities.*

1 INTRODUÇÃO

A oferta de serviços públicos através de plataformas digitais é uma tendência crescente (Hautamäki & Oksanen, 2018). Essas plataformas, também conhecidas como portais públicos, são sites onde uma organização pública municipal, estadual ou federal disponibiliza informações ou serviços aos cidadãos. A intenção com a sua utilização é que esses portais públicos se tornem espaços de comunicação, possibilitando a interação com os seus usuários a um clique de distância.

O impacto das tecnologias no acesso à informação, na transformação dos serviços pelos governos e nas atitudes dos cidadãos em relação aos governos é tema recorrente no campo da administração pública desde os anos 1960 (Osborne, 2020). A literatura sobre o uso de portais públicos por governos tem se dedicado a avaliar as iniciativas de disponibilização de informações pelo governo central (Martin, Rosario & Pérez, 2016), pelos estados (Drehmer & Raupp, 2020, 2019, 2018) e por grandes cidades (Tavares, Cerquinho & Paula, 2018; Raupp, Abreu & Abreu, 2015), com poucos estudos se dedicando a examinar pequenos governos (ver, por exemplo, Baraldi, Borgert & Fabre, 2019; Fraga, Medeiros, Vieira & Filho, 2019). Apesar da relevância dessas pesquisas, que buscam observar o atendimento dos pré-requisitos dos portais a aspectos legais, um aspecto fundamental acaba sendo deixado de lado: a interação entre os atores sociais que fazem parte da relação governo-cidadão.

O uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC) para a entrega de informações, interação com usuários e prestação de serviços governamentais em formato digital é conhecido como governo eletrônico – ou *e-government* (Al-Shbail & Aman, 2018; Gauld, 2006). Os portais públicos permitem relacionamento e transações entre partes interessadas (cidadãos, empresas, servidores internos, ONGs e outros) e governos, o que poderia levar a uma gestão pública com maior transparência e participação, sendo, portanto, mais eficiente e eficaz, sensível às necessidades sociais (OECD, 2020).

Apesar da difusão da inovação baseada nas TIC e de certa percepção de “visibilidade” das mudanças em curso, pouco se sabe sobre a efetividade dessas interações (Osborne, 2020; Al-Shbail, & Aman, 2018; Tavares, Cerquinho & Paula, 2018). Embora existam resultados positivos

projetados pela disponibilidade de informações governamentais em formato digital ou on-line, grande parte da literatura sobre governo eletrônico gira em torno da eficácia, eficiência e mensuração da transparência dos portais eletrônicos (Araújo, Kronbauer, Carvalho & Cirne, 2020; Dias, Aquino, Silva & Albuquerque, 2020).

A literatura tem apontado para a necessidade de estudos que analisem a ligação entre as atitudes dos gestores públicos e a participação cidadã, inclusive no nível de governos locais (Migchelbrink & Van de Walle, 2021; Dias, 2019). Mais recentemente, alguns estudos indicaram as dificuldades das pesquisas em considerar a experiência dos cidadãos na interação com os governos, de forma direta ou indireta (Strokosch & Osborne, 2020; Azfar Nisar, 2020) e como essa falta de interação pode comprometer a condução de projetos de governo eletrônico (Choi & Chandler, 2020). Assim, tendo em vista as diferentes formas de organização dos agentes públicos em seu contexto local, bem como os desafios expostos, destaca-se a seguinte questão de pesquisa: **Como os portais públicos são utilizados como ferramentas de governo eletrônico em governos locais?**

O objetivo deste trabalho é compreender de que forma os portais são utilizados como ferramentas de governo eletrônico, destacando como os conceitos de governo eletrônico têm sido empregados. Essa perspectiva é relevante porque a forma pela qual os governos respondem a diferentes situações, pode direcionar o modo de prestação do serviço e a percepção de responsabilidade e legitimidade do governo na relação com os cidadãos. Além de observar os critérios visíveis dos portais públicos, é importante dar atenção também aos aspectos invisíveis do contexto, pois os portais públicos são mais do que apenas tecnologias “objetivas”, uma vez que tanto as características organizacionais quanto o design e o uso das tecnologias moldam o resultado dessas interações (Stohl, Stohl & Leonardi, 2016; Flyverbom, Leonardi, Stohl & Stohl, 2016; Fountain, 2016; Bobbio, 2015).

Empiricamente, justifica-se o estudo pela necessidade de compreender as experiências realizadas em municípios brasileiros, estimulando o desenvolvimento de sistemas de governança eletrônica em outras localidades. Nosso estudo pode auxiliar gestores públicos na construção de programas internos de governo eletrônico ou aumentar as atitudes positivas em relação à comunicação com a sociedade.

Para tanto, analisamos cinco governos locais do Território de Identidade Sertão Produtivo, no estado da Bahia, e realizamos entrevistas com secretários municipais e outros agentes públicos a fim de compreender se os trabalhos dos governos analisados estariam alinhados à ideia conceitual de governo eletrônico. No intuito de ter um contraponto à visão dos gestores públicos, aplicamos questionários de opinião a 100 munícipes de cada localidade para compreendermos o uso e o conhecimento dos cidadãos sobre os portais públicos municipais. Adicionalmente, realizamos pedidos através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) de cada município, no intuito de simular o atendimento dado ao cidadão pelos governos.

Utilizamos uma perspectiva teórica institucional para compreender o uso dos portais públicos pelos governos ao interagir com o cidadão. O estudo do governo eletrônico a partir de uma perspectiva institucional é uma oportunidade de observar o encontro de práticas e tradições estáveis no campo. Essa perspectiva ajuda a compreender a natureza complexa das relações entre tecnologia, modelos organizacionais, arranjos institucionais e o contexto em que estão inseridos (Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2014, 2011; Fountain, 2001).

As evidências indicam que os entendimentos dos gestores sobre os portais eletrônicos não se refletem nas práticas dos cidadãos. De um lado, gestores públicos acreditam que os portais por si sós levam à transparência; de outro lado, cidadãos desconhecem a existência dos portais. Dessa forma, os efeitos práticos para a condução de um governo eletrônico não serão observados ou

sentidos, fazendo com que a realização do governo eletrônico ainda permaneça invisível em algumas localidades.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: na próxima seção apresentamos debates anteriores sobre o governo eletrônico e o uso de portais públicos para a sua promoção; em seguida, discutimos a prática de governo eletrônico sob a perspectiva teórica, descrevemos nossa metodologia e apresentamos nossos achados e as análises dos dois grupos em resposta à adoção das tecnologias como forma de interação entre o governo e os cidadãos. Finalizamos com nossas considerações e as principais implicações do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de governo eletrônico refere-se à maneira pela qual um governo usa a tecnologia da comunicação e informação e a internet como ferramentas para redesenhar suas funções administrativas e serviços ofertados ao público, melhorando as conexões entre seus cidadãos, empresas e agências governamentais (Al-Shbail & Aman, 2018). Inicialmente, o fenômeno governo eletrônico se baseou nas estruturas políticas existentes para possibilitar a transparência do setor público. Em seguida, concentrou-se no aproveitamento de tecnologias digitais para fazer valer o direito dos cidadãos de solicitar acesso à informação (Osborne, 2020; Gauld, 2006).

Os portais eletrônicos de governos são vistos como ferramentas importantes para o desenvolvimento do governo eletrônico (Fountain, 2016). Com o crescimento da internet, os portais eletrônicos dos governos são cada vez mais utilizados para apresentar informações do setor público (Cunha, Coelho & Przybilovicz, 2017). A criação de plataformas de governo eletrônico tem permitido que os governos desenvolvam e implementem ambientes onde as diversas partes interessadas possam obter e solicitar informações, realizar operações e acessar serviços governamentais (OECD, 2020).

A compreensão dos governos sobre boas práticas no uso de tecnologias digitais e dados para a transparência do setor público tem impulsionado os governos a serem cada vez mais abertos, incentivando o uso proativo de tecnologias digitais para se comunicar, informar e colaborar com cidadãos dentro e fora do governo (Filgueiras & Almeida, 2021; Migchelbrink & Van de Walle, 2021).

Contudo, pesquisas sobre portais públicos apontam baixa qualidade das informações disponibilizadas à sociedade (Zuccolotto & Teixeira, 2019; Martin et al., 2016), identificando entre as causas o mau funcionamento dos portais ou o descumprimento dos prazos legais das demandas solicitadas (Raupp, 2016), com falhas na transparência passiva (quando o governo disponibiliza informações públicas por demandas específicas da sociedade) (Mendes, 2019; Michener, Contreras & Niskier, 2018) ou baixa transparência ativa (Andrade, Raupp & Pinho, 2017).

Outras pesquisas têm identificado necessidades de melhorias nos portais públicos para suprimir problemas como organização das informações internas e dispositivos legais (Araújo et al., 2020; Mendes, 2019) e implementação de sistemas de solicitações não funcionais (Michener et al., 2018), mesmo quando a manutenção dos portais públicos é terceirizada (Dias et al., 2020). Essas constatações acabam trazendo uma falsa sensação de que a implantação das tecnologias por si só resolveria as lacunas de comunicação, divulgação e oferta de serviços públicos digitais (Castro, Dobrovoski & Freire, 2019; Silva & Guimarães, 2016). A ideia de governo eletrônico é concebida como uma transformação mais profunda, que não apenas abrange a melhoria da estrutura tecnológica dos governos, mas também modifica a cultura organizacional e a forma de governar (Fountain, 2016).

Ações de melhorias para as falhas apontadas poderiam auxiliar no desenvolvimento de um governo mais proativo e responsivo, diminuindo as práticas burocráticas na administração pública, além de promover um sentimento de confiança no governo por parte da população (Dias et al.,

2020; Piotrowski, Grimmelikhuijsen & Deat, 2019; Athmay, Fantazy & Kumar, 2016). Piotrowski (2010), por exemplo, argumenta que existem cinco maneiras distintas de acessar as informações governamentais: (i) a liberação proativa de informações; (ii) pedidos de acesso à informação; (iii) reuniões abertas; (iv) denúncia de irregularidades; e (v) informações vazadas. Ao agir de forma proativa, os governos se tornariam mais visíveis por meio de mecanismos como boletins informativos, transmissão em rádio, redes de TV, sites e até mesmo em mídias sociais que poderiam gerar impactos na sociedade.

O aumento de ações nessa direção poderia criar um interesse de participação dos cidadãos nos atos dos governos. Welch (2012) mostrou que a participação social está positivamente associada à transparência dos governos, mas que apenas a transparência não leva necessariamente à participação; no entanto Piotrowski et al. (2019) demonstraram que os cidadãos respondem de maneira mais favorável às mensagens governamentais transformacionais (relacionadas às emoções dos cidadãos) do que às informacionais (baseadas apenas em fatos), o que indica que a interconexão entre transparência, participação e governo local ainda precisa ser investigada com maior detalhe (Dias, 2019; Przeybilovicz, Cunha & Meirelles, 2018).

Embora algumas pesquisas demonstrem que cidadãos têm pouco interesse nas informações divulgadas pelos governos, pela falta de incentivos à participação (Mendes, 2019; Souza, Curi & Nuintin, 2019) por possuírem baixo entendimento sobre os portais ou informações governamentais (Rodrigues, Dias & Vargas, 2021; Araújo, Reinhard & Cunha, 2018), eles são essenciais para a construção de uma governança pública mais democrática e do próprio conceito de governo eletrônico, pois o sentido da transparência vai além do mero acesso à informação. A disponibilidade da informação não é suficiente, pois precisa também ser compreensível para as diversas partes interessadas (Castro et al., 2019). Embora considerada essencial, a participação popular é um debate atual que apresenta diversos desafios a serem suplantados e precisa ser melhor investigado (Strokosch & Osborne, 2020; Dias, 2019).

Existe um leque de tecnologias que podem contribuir para a instituição de governos eletrônicos, sendo os portais públicos dos governos um dos aspectos mais visíveis e de contato imediato dos cidadãos com o poder público. Quando as tecnologias possibilitam que as informações sobre os atos e decisões dos gestores públicos sejam visíveis para as partes interessadas, os atores e as organizações são levados a se comportar de forma mais responsável (Flyverbom et al., 2016). Contudo, o aumento da visibilidade das informações às vezes pode reduzir a transparência (Stohl et al., 2016) e, mesmo em regimes democráticos, é possível identificar práticas que acontecem em uma “malha de invisibilidade mais ou menos espessa” (Bobbio, 2015, p. 23).

A transformação organizacional envolvendo tecnologias da informação é um fenômeno amplamente explorado na literatura e, apesar da diversidade, pode-se assumir que as pesquisas sobre governo eletrônico tratam do estudo do uso de tecnologias pelos governos em diferentes dimensões, mas complementares e inter-relacionados (por exemplo, em seus aspectos técnicos, de gestão e políticos). Assim, governo eletrônico pode ser descrito como um campo de pesquisa aplicada com vínculos com diversas disciplinas e abordagens teóricas (Dias, 2019; Cunha et al., 2017; Bannister & Connolly, 2015).

Como o fenômeno do governo eletrônico é um campo multidisciplinar, derivado de dois outros campos multidisciplinares (como Sistemas de Informações e Administração Pública), são necessários maiores esforços para compreender a influência das TIC em ambientes governamentais (Bannister & Connolly, 2015). Dentre as diversas perspectivas já adotadas, alguns pesquisadores utilizaram a perspectiva institucional para estabelecer até que ponto a institucionalização do governo eletrônico ocorreu nos contextos em que foi estudada (Luna-Reyes & Gil-Garcia, 2011; Azad & Faraj, 2009; Heeks & Stanforth, 2007; Ciborra & Navarra, 2005;

Fountain, 2004, 2001). Juntos, esses pesquisadores identificaram certos aspectos que afetaram a institucionalização. No entanto, os processos associados a esses aspectos raramente foram vinculados aos resultados da institucionalização pelos pesquisadores.

O diferencial dessa abordagem (quando comparado a modelos mais utilizados na literatura de governo eletrônico como Technology Acceptance Model - TAM e Unified Theory of Acceptance and Use of Technology - UTAUT é que ela fornece um quadro de referência para compreender as aplicações do governo digital, como os portais dos governos, ao considerar não apenas a tecnologia, mas também o contexto, as formas de organização e os arranjos institucionais (por exemplo: leis, regulamentos e outras restrições socio-estruturais) nos quais estão inseridos (Cunha et al., 2017; Fountain 2016; Bannister & Connolly, 2015).

Como cada contexto é particular, o processo de institucionalização dos portais públicos também pode diferir de um contexto para outro. A institucionalização (ou a falta dela) é o processo pelo qual as estruturas sociais, compostas de elementos simbólicos, práticas sociais e recursos materiais, são mantidas e reproduzidas. Essas estruturas são modificadas em direção ao isomorfismo (de modo a apresentar estruturas semelhantes), não apenas por motivações econômicas, mas frequentemente para buscar uma legitimação social, cultural ou política (Scott, 2010).

A teoria institucional apresenta múltiplas raízes e variantes, sendo aplicada a diversas áreas de estudo (Glynn et al., 2016). Quando voltada aos estudos que envolvem tecnologias, visa explorar a criação, a implementação e o uso de tecnologias vinculadas à formação e à condução de um ordenamento social. Ao estudar o uso de tecnologias, o foco recai na interação entre as pessoas e o artefato digital (objeto material ou imaterial), capturando os processos históricos à medida que as práticas sociais se alteram no tempo (Fountain, 2004, 2001). Quando aplicada no contexto do governo eletrônico, a teoria institucional pode ajudar a identificar os desafios em torno da sua implementação e uso.

Fountain (2004, 2001) demonstra em seus estudos o impacto das TIC em projetos de governo eletrônico. Mesmo com críticas, seu trabalho seminal revelou o complexo conjunto de ações e atores que influenciaram a implementação das tecnologias no setor público americano. A autora destaca como agendas políticas, modelos organizacionais e arranjos institucionais moldam o processo de implementação das TIC.

A ideia de *framework* proposta por Fountain (Figura 1) é que as “tecnologias objetivas” (hardware, software, internet, redes etc.) são moldadas por modelos organizacionais e arranjos institucionais que acabam se tornando “tecnologias adotadas” (Fountain, 2001). Da mesma forma, os modelos organizacionais e os arranjos institucionais são afetados pela seleção, design e uso das tecnologias, em uma relação bidirecional entre as tecnologias e as estruturas sociais, em uma perspectiva sociotécnica (Orlikowski, 2000; Orlikowski & Iacono, 2001). Portanto, o *framework* de implementação de tecnologia reconhece a natureza recursiva das relações entre organizações, instituições e tecnologias da informação. No entanto, os estudos não tratam dos processos de teorização interna das organizações públicas sobre governo eletrônico nem como isso poderia ser difundido tanto na organização quanto nas partes interessadas.

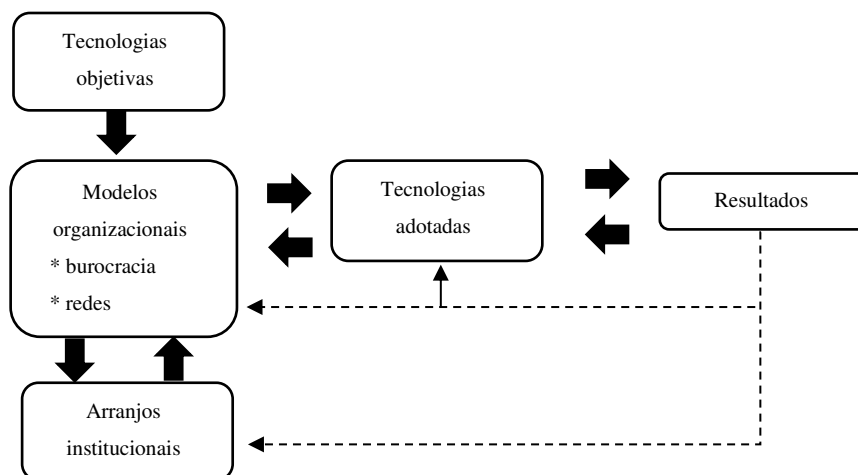


Figura 1. Framework de implementação de tecnologia de Fountain (2001)

Em municípios pequenos, a falta de teorização das práticas de governo eletrônico pode ser identificada como uma das principais causas de seu baixo uso pela população, e quando há baixa teorização, a difusão do uso de novas tecnologias fica comprometida (Neves, Silva & Carvalho, 2019). Outra barreira para a utilização dos portais públicos seria a falta de habilidade, tempo ou energia dos cidadãos para avaliar os dados dos governos (Etzioni, 2018), pois “a transparência oferece aos usuários a ilusão de abertura, enquanto serve realmente para ofuscar” (Etzioni, 2018, p. 190). Assim, os pressupostos de governo eletrônico ocorreriam quando suas funcionalidades fossem difundidas em uma comunidade de usuários (internos e externos), garantindo a simplificação e reduzindo a complexidade (Choi & Chandler, 2020).

Sem negligenciar o papel significativo do ambiente externo na explicação do contexto institucional, pode-se dispensar atenção aos gestores internos das organizações, a exemplo dos secretários municipais ou gestores públicos locais, ou a quem possui recursos e habilidades para conduzir um processo de mudança. Esses atores, por disporem de reconhecimento social, poderiam mobilizar ações através da adoção de normas (como aplicação das leis que se destinam a assegurar o direito de acesso à informação e transparência dos atos governamentais), moldando percepções e preferências dos indivíduos internos ou externos à organização (Battilana, Leca & Boxenbaum, 2009).

Por meio da realização de práticas de convencimento, conhecidas como trabalho institucional, exercidas por esses atores, a mudança institucional tende a se tornar significativa para diversos indivíduos (demais servidores e cidadãos), aumentando a chance de internalização e difusão de novos valores e práticas. Assim, consideramos que seus comportamentos, motivações e relacionamentos devem ser levados em consideração (Hampel, Lawrence & Tracey, 2017; Mena & Suddaby, 2016).

3 METODOLOGIA

Para analisar como os conceitos relacionados ao governo eletrônico têm sido empregados em governos locais, observamos como os portais públicos são utilizados como ferramentas de apoio ao governo eletrônico. A unidade de análise foi a prefeitura municipal, mas as observações conduziram-se no nível organizacional.

A seleção dos casos está fundamentada na lógica de pequenas amostras, com uso de fontes diversas de evidências, como questionários de opinião, entrevistas e consulta aos portais públicos dos governos locais analisados, focando a relação entre os governos e os cidadãos (Harding & Seefeldt, 2013; Crouch & Mckenzie, 2006). A abordagem comparativa de casos permite aos pesquisadores lidar com esses aspectos de uma forma abrangente. Essa estratégia de amostragem não pressupõe generalização, mas permite analisar as unidades cujas características contribuem para a discussão (Patton, 2014).

A escolha da localidade foi teoricamente orientada (Eisenhardt, 1989) e buscou-se uma região que apresentasse distanciamento da capital do estado. Os municípios analisados fazem parte do Território de Identidade Sertão Produtivo¹, composto por 19 municípios e inserido na macrorregião de semiárido do estado da Bahia. A microrregião analisada faz divisa com o norte do estado de Minas Gerais e o maior município analisado (Tabela 1) fica a aproximadamente 700 km da capital. O acesso se deu pela conveniência de um dos pesquisadores para condução das entrevistas e aplicação dos questionários.

Para entender o fenômeno de governo eletrônico em municípios e verificar como ele se manifesta nas atividades, procedimentos e interações cotidianas dos atores sociais, tomamos algumas medidas para garantir a credibilidade e transferibilidade dos achados (Ashworth, McDermott & Currie, 2018, Patton, 2014). Primeiro, para garantir a credibilidade, triangulamos fontes e métodos, e discutimos com outros pesquisadores da área, apresentando os achados iniciais em congressos nacionais (Flick, 2013). Para garantir a transferibilidade (até que ponto a interpretação também pode ser empregada em outros contextos), triangulamos os achados por meio de amostragem intencional, procurando padrões do fenômeno entre os casos, bem como diferenças, para obter uma compreensão ampliada. Realizamos pré-testes do questionário aplicado e do protocolo das entrevistas, ajustando problemas de semântica, com a finalidade de facilitar o entendimento e garantir maior número de respondentes. Os procedimentos para cada uma das evidências são descritos a seguir.

3.1 Análise nos portais públicos

Para examinar a tempestividade e o conteúdo das respostas dos governos, simulamos uma consulta que pode ser realizada por qualquer cidadão através do e-SIC, uma plataforma eletrônica na web que funciona para recepção e feedback dos pedidos de informações. As tecnologias objetivas (como o próprio ambiente e-SIC) são um aspecto importante na construção de um projeto de governo eletrônico pelo modelo proposto por Fountain (2001, 2004). Após o cadastro no portal, solicitamos: (i) número de acessos à plataforma e-SIC desde a sua implantação; e (ii) número de consultas realizadas nos portais durante o mesmo período. Quando não foi possível realizar cadastro no e-SIC ou enviar a solicitação pelo portal, procuramos uma conta de e-mail válida no site do município e enviamos o mesmo pedido por ela. A mensagem era simples: “Solicito conhecer o número de acessos ao portal de transparência desde a sua implantação até os dias atuais no município, assim como a quantidade de solicitações realizadas ao portal da transparência no mesmo período”. Consideramos o número de dias que cada município levou para nos responder. Isso ajudou a avaliar como os governos responderiam solicitações simples dos cidadãos.

3.2 Pesquisa de campo

a) Entrevistas

Desenvolvemos um protocolo de entrevista semiestruturado (Easterby-Smith, Thorpe & Jackson, 2008), que utilizamos com os principais atores envolvidos nos processos de governo eletrônico e transparência dos municípios pesquisados, em geral com os secretários de administração e, quando possível, com a equipe de servidores. O protocolo cobriu os seguintes aspectos: (i) ações de divulgação dos portais pelas prefeituras; (ii) órgãos ou setores responsáveis

por disponibilizar as informações nos portais públicos; (iii) manutenção e atualização dos portais públicos; (iv) acessibilidade dos portais; (v) provisão de serviços públicos; e (vi) treinamento dos servidores em relação ao atendimento eletrônico (como a organização de uma ouvidoria específica).

Em contato prévio realizado pessoalmente ou por telefone nas cinco prefeituras, explicamos o propósito da pesquisa aos gestores e, destes, três confirmaram data e hora para as entrevistas. Estas centraram-se nas reflexões dos participantes sobre uso dos portais como instrumento de comunicação com os cidadãos e o entendimento sobre governo eletrônico (Wu & Savić, 2010). As entrevistas aconteceram no mês de outubro de 2018 e duraram em média 20 minutos, enquanto as consultas aos sites foram realizadas entre os meses de outubro de 2018 e janeiro de 2019. Entrevistamos três representantes de governos locais, sendo um por telefone e os demais pessoalmente. Dois representantes não responderam ao convite para participar da entrevista, mesmo após novos contatos. Devido à sua posição social, de acesso e grau hierárquico nas organizações, esses representantes governamentais são considerados profissionais de elite em seu campo, o que acabou por limitar o acesso dos pesquisadores a eles (Eckert, 2020; Empson, 2017; Wu & Savić, 2010).

Com o intuito de garantir o anonimato dos participantes e os respectivos municípios, as entrevistas e casos receberam códigos de identificação (Tabela 1).

Tabela 1

Entrevistas e codificação dos casos da pesquisa

Caso	M1	M2	M3	M4	M5
Número de habitantes (i)	14.000	47.500	79.000	16.500	10.300
Tempo da entrevista	00:20:48	-	00:27:37	00:20:31	-
Data da entrevista	27/10/2018	-	24/10/2018	26/10/2018	-
Natureza da entrevista	Face a face	-	Face a face	Telefone	-
Acesso ao e-SIC e consulta aos portais (ii)	Impossibilidade de cadastro	Resposta fora do prazo legal	Impossibilidade de cadastro	Resposta fora do prazo legal	Resposta fora do prazo legal

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota. (i) número arredondado de habitantes, de acordo com dados do censo do IBGE do ano de 2010;

(ii) Facilidade de acesso ao e-SIC e tempo de resposta das consultas realizadas nos portais públicos.

b) Questionário

Complementarmente, realizamos uma pesquisa de campo com os munícipes da região analisada, através da aplicação de um questionário de pesquisa de opinião (Fonseca, 2002), entre os meses de julho e outubro de 2018, utilizando o método de amostragem não probabilística (Sarstedt, Bengart, Shaltoni & Lehmannm, 2017). Os questionários foram aplicados a 500 munícipes (100 de cada município), em locais públicos de grande movimento como feiras urbanas e centros comerciais, levando em consideração a facilidade para realizar os encontros e o tempo dos indivíduos responder às questões. Eram compostos por 11 questões de respostas rápidas, com duração média de cinco minutos por questionário. As respostas foram anotadas em formulários impressos e posteriormente tabuladas em planilha eletrônica para análise.

Nas pesquisas de opinião, utilizadas para medir atitudes, opiniões, conscientização e preferências, a preocupação do pesquisador é estabelecer medidas relativas e não absolutas (Fonseca, 2002). A intenção foi obter respostas de cidadãos que estavam disponíveis e dispostos a participar, selecionados aleatoriamente, e não tem como preocupação a representatividade proporcional da amostra (Malhortra, 2010). Por essa razão, os resultados não podem ser generalizados, no entanto são de baixo custo e tempo despendido, possibilitando levantamentos de dados que permitem conhecer minimamente uma realidade (Gil, 2008). O propósito

desse questionário foi contrapor a visão de cidadãos e gestores públicos sobre os portais públicos, sendo os respondentes, em sua maioria, residentes na zona urbana (89%) e com ensino médio completo (35%).

4 ACHADOS E DISCUSSÕES

4.1 Limitações nos portais

As informações dos cinco municípios analisados foram solicitadas através dos portais públicos, mas dois municípios não forneceram resposta (M1 e M3). O município M2 forneceu resposta por e-mail, informando que:

[O município] esclarece que não é possível atender o respondente no momento porque o sistema não possui tal link. Mas essa ferramenta já está sendo viabilizada para monitorar as visualizações/acessos ao site (...) Vale ressaltar que durante o período de implementação, 14 solicitações foram atendidas por meio do e-SIC.

A solicitação para M2 foi feita em 11 de novembro de 2018 e respondida em 18 de dezembro de 2018 (28 dias depois), ainda que a lei defina um prazo de resposta de 20 dias, mas infelizmente não informaram quando o município começou a implementar as ações de *e-government*. M3 respondeu, através de solicitação via e-mail, com um link para acessar uma página do portal que inclui um relatório sobre as solicitações de informações dos cidadãos. Pudemos observar que 86 solicitações foram realizadas desde sua implementação, sem informação da data de início, sendo 82 atendidas. Não foram fornecidos os motivos pelos quais quatro solicitações não foram atendidas.

M5 respondeu através do portal e-SIC, sem notificação por e-mail, o que representa uma falha na comunicação com o pedido do cidadão. Nós tomamos conhecimento da resposta somente quando acessamos o portal. O município informou que, desde a implementação do portal, no final de 2017, foram realizados sete pedidos de informações.

Ainda sobre observação de prazos e formas de respostas, M4 retornou nossa solicitação após seis meses, através do e-SIC, fornecendo um link para visualizarmos as respostas. No entanto, o endereço virtual nos levou à página inicial do portal de acesso à informação do município, impedindo o conhecimento sobre a informação solicitada. A resposta de M4 demorou 116 dias, sem conformidade com o prazo legal, como pode ser observado na Figura 2.

e-SIC
SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Você está navegando em: Home / Acompanhar solicitação / Detalhe da solicitação

Detalhe da solicitação/Recurso

Protocolo:	20181208237-155MY	
Solicitante:	20181208237-155MY	
Data de Abertura:	08/12/2018	Data de abertura: 08/12/2018
Setor:	Sector de Informação ao Cidadão	
Orgão:	DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO (ASCOM)	
Prazo de Atendimento:	28/12/2018	Prazo de atendimento: 28/12/2018
Situação:	Atendido	
Forma de Recebimento:	E-Mail	
Descrição da Solicitação:	Solicito conhecer o número de acessos ao portal de transparência desde a sua implantação até os dias atuais no município de Urandi, assim como a quantidade de solicitações realizadas ao portal da transparência no mesmo período.	
Anexo(s):		

Resposta da solicitação

Responsável:	Adm	
Setor:	Sector de Informação ao Cidadão	
Data da Resposta:	03/04/2019	Data da resposta: 03/04/2019
Resposta:	Prezado, segue em anexo o link para acesso as informações solicitadas: http://www.gov.br/urandicoomunicacio	
Anexo(s):		

[Voltar](#) [Responder](#)

Figura 2. Captura de tela – Intervalo de tempo entre a solicitação e a resposta de M4
Fonte: Dados da pesquisa.

Durante a pesquisa, buscamos analisar o aspecto das tecnologias objetivas proposto por Fountain (2001, 2004). Para tanto, interagir com os portais públicos faz parte de uma ação importante do conceito de governo eletrônico. Nessa interação, notamos que o portal de M3 estava em funcionamento normal, no entanto, quando tentamos inserir as informações para o registro de solicitação de informações pelo e-SIC, verificamos que o nome do próprio município não constava na lista de opções (Figura 3), dificultando o teste de solicitação de informações. Outro problema ocorreu pelo fato de que, após nosso registro na plataforma e-SIC, não conseguimos realizar a solicitação, pois a unidade para a qual o pedido de informação deveria ser enviado não aparecia (Figura 4), mesmo sendo essa uma informação obrigatória para o registro.

Orçamento | Pessoal | Receitas | Despesas | Orçãos | Relatórios | Ajuda | e-SIC | Patrimônios e Obras | Convênios e Transferências

Domingo, 30 de dezembro de 2018, 11:25:22

Unidade: 005.001.0535

Unidade

nome do município não consta na lista de opções.

[Voltar](#) [Pular](#)

Figura 3. Captura de tela – lista sem opções de escolha – nome do município
Fonte: Dados da pesquisa.

Orçamento | Pessoal | Receitas | Despesas | Orçãos | Relatórios | Ajuda | e-SIC | Patrimônios e Obras | Convênios e Transferências

Domingo, 30 de dezembro de 2018, 11:26:57

Unidade: 005.001.0535

Registrar Pedido

Setor

Obrigatório selecionar o setor do encaminhamento

Sem opção válida - lista vazia

[Voltar](#) [Pular](#)

Figura 4. Captura de tela – lista sem opções de escolha – setores de encaminhamento
Fonte: Dados da pesquisa.

Situação semelhante ocorreu no portal de M1 (plataforma e-SIC), dificultando o acesso à informação, impedindo a solicitação de qualquer tipo de informação. Ao abrir um requerimento no e-SIC, é necessário informar qual órgão receberá o pedido, sendo indispensável, portanto, um mínimo de conhecimento acerca da estrutura da administração municipal pelo cidadão. Buscando contornar a situação, formalizamos o pedido através do e-mail que estava disponível no portal. No entanto, sem resposta. O pedido para os municípios M1 e M4 foi realizado em 11 de novembro de 2018, e outra tentativa em 8 de dezembro de 2018, ambas sem resposta. Nessas condições, os aspectos tecnológicos tornam difíceis para os usuários solicitar as informações ou serviços de que precisam.

Em análise dos portais públicos, foi identificada uma diversidade de empresas prestadoras de serviços de hospedagem e manutenção dos portais eletrônicos. Em relação às páginas do e-SIC, o mesmo fornecedor era responsável pela prestação de hospedagem aos municípios analisados (exemplificado nas figuras 3 e 4). Além disso, ficou constatado que os municípios em geral contratam no mínimo quatro tipos de serviços distintos, nem sempre com as mesmas empresas, quais sejam: portal institucional da prefeitura municipal; portal para publicação de atos oficiais (diário oficial eletrônico do município); portal para emissão de nota fiscal eletrônica; e portal de transparência municipal. Por conta dessa diversidade, as páginas apresentam estruturas distintas, em alguns momentos dificultando a sua usabilidade.

Esses serviços estão inter-relacionados, sendo uma página contida, de forma geral, na página principal (institucional). Em certa medida, essa diversidade em camadas pode prejudicar a ideia de governo eletrônico, uma vez que, ao trocar de empresa, por força do término do contrato com o governo local, perde-se parte da estrutura e conteúdo informacional do portal eletrônico, com a descontinuidade do serviço. Situação semelhante foi apontado por Dias et al. (2020), o que poderia prejudicar a preservação da atualização dos dados dos portais.

Apesar de serem semelhantes, as tecnologias têm conteúdos programáticos distintos, que mudam a lógica de operação de cada empresa (a exemplo de um layout próprio e banco de dados específico), o que requer nova capacitação dos servidores em caso de substituição do prestador e pode limitar a ação do cidadão não habituado ao novo portal. Como um aspecto dos modelos organizacionais (Figura 1), as responsabilidades dos prestadores de serviço são importantes porque os requisitos contratuais e a capacidade técnica e organizacional do fornecedor, em detrimento do desenvolvimento interno ou da combinação dos dois, impactam as características dos portais públicos dos governos. Por exemplo, um entrevistado de M3 descreveu que “o site deve seguir os padrões básicos de acessibilidade”, mesmo que, para aquele momento, a empresa que realiza manutenção do portal não tenha realizado a atualização.

Em geral, os governos locais têm servidores destacados dentro da organização para lidar com informações de transparência, mas não há treinamento interno para institucionalizar os procedimentos de transparência e governo eletrônico para servidores públicos e cidadãos. Não há protocolos sobre o envio de informações para o portal e os servidores públicos responsáveis por cada departamento enviam documentos oficiais diretamente para o portal, que não recebe nenhum tratamento, porque, se isso ocorresse (como afirmado pelos gestores), poderia caracterizar uma tentativa de alteração de dados governamentais. No entanto, se essas informações não recebem o tratamento adequado para torná-las mais compreensíveis aos cidadãos, permanecem no campo do desconhecimento, como anotado por Michener et al. (2018) e Etzioni (2018).

4.2 E-government do visível para o invisível

O entendimento sobre *e-government*, em relação à entrega de informações, interação com usuários e prestação de serviços governamentais on-line, de cidadãos e gestores públicos é distinto. Entre os respondentes dos questionários, 65% informaram não ter conhecimento sobre o portal público do governo local e uma parcela (24%) alegou falta de interesse em acessar o portal.

Aqueles que informaram saber da existência dos portais públicos, em sua maioria, não os acessam. Porém, quando questionados sobre os motivos pelos quais não acessam o portal, a maioria (38%) preferiu não responder.

A análise dos questionários demonstra que a maioria dos participantes (59%) considera o portal público uma ferramenta importante para monitorar os gastos públicos e, da mesma forma, presumem que a internet impulsiona o controle social, como destaca Araújo et al. (2018). Apesar disso, a maioria informou desconhecer a existência do portal dos municípios, o que representa um contrassenso em relação à resposta anterior.

Esse paradoxo de entendimentos, aliado à falta de habilidade com o uso do portal, ao tempo ou à energia dos cidadãos para participar de forma ativa das questões relacionadas à gestão pública de maneira geral, pode ser entendido como uma barreira para a implementação da prática de governos digitais e abertos (Strokosch & Osborne, 2020; Etzioni, 2018).

Em contraponto, para os secretários municipais participantes da pesquisa, a transparência está mais relacionada ao alcance no cumprimento legal, para fins de *compliance*, ou ao cumprimento de parâmetros determinados por órgãos de controle externo, como a Escala Brasil Transparente (EBT), elaborada pela Controladoria Geral da União, ou de regulamentos. Isso pode levar à percepção equivocada de que o cumprimento dos requisitos de transparência é alcançado quando se cumpre a legislação, causando uma sensação de ilusão da transparência (Etzioni, 2018).

Dois participantes afirmaram ter servidores destacados que lidam apenas com a transparência municipal e um dos secretários municipais disse ter problemas relacionados à força de trabalho qualificada, atribuindo inclusive a essa falta de qualificação a baixa taxa do município no ranking Escala Brasil Transparenteⁱⁱ. O secretário de Administração de um dos municípios participantes afirmou que o município é transparente porque estaria à frente de muitos municípios no ranking Índice de Transparência Brasil (elencado na Escala Brasil Transparente) e pelo cumprimento dos requisitos da legislação, enquanto, comparativamente, os municípios apresentam respostas e entendimentos distintos sobre o assunto.

P: O que é interessante é que [o município] está à frente no Índice de Transparência Brasil. Isso demonstra que vocês estão sendo transparentes?

M3: Não tenha dúvidas! Aqui a gente prima por isso, a gente sabe da responsabilidade com o município.

P: A Administração Pública tem alguma dificuldade em manter o site atualizado?

M1: Bastante. Temos falta de conselhos, falta de gente qualificada, muita dificuldade (...) [o município] está quase na última posição do índice ... parece que apenas 13 municípios são piores do que nós. Se tivéssemos uma equipe qualificada, poderíamos resolver essa questão do ranking de transparência ...

A busca por legitimação desse tipo de resposta (estar em determinada posição no ranking) encontra-se descolada da realidade. A literatura tem demonstrado que esse entendimento pode ser enquadrado como uma resposta estratégica que adota uma prática de forma superficial para ser vista como aderente à certa demanda (Dias et al., 2020; Oliver, 1991). A existência da Escala Brasil Transparente é um exemplo de arranjo institucional (ver Figura 1) destacado por Fountain (2001, 2004), que influenciaria os modelos organizacionais, exigindo a implementação de tecnologias objetivas (como uma estrutura de redes), uma vez que um dos aspectos desse instrumento é avaliar a transparência pública através da publicação de informações na internet pelos governos.

Isso pode revelar um mal-entendido sobre o que é considerado transparência e quais são as informações mínimas ou básicas fornecidas pelos governos locais (Michener et al., 2018). Esse ponto é destacado por Stohl et al. (2016) como uma transparência opaca. O resultado é um modelo organizacional focado no curto prazo e sem respostas aos desafios atuais.

A prática do governo eletrônico tem como resultado a disponibilização de informações das ações governamentais (Etzioni, 2018). No entanto, se o sentimento de participação ou controle não for teorizado para o cidadão, os efeitos práticos não serão observados ou sentidos. A construção de um canal de comunicação fácil por meio dos portais públicos, a disponibilização de informações aos cidadãos e a conscientização dos gestores públicos são aspectos que devem ser tratados para a construção de um ambiente onde essas práticas se tornem comuns. Os serviços digitais precisam estar amplamente alinhados aos processos e integrados aos diversos setores necessários à entrega do serviço. Qualquer iniciativa fora desse escopo foge do próprio conceito de governo eletrônico. O secretário de um dos municípios mencionou o seguinte:

P: O que deve ser feito pelo cidadão se algum pedido que ele/ela fizer for negado pela administração pública?

M1: Eles devem procurar o Ministério Público. Hoje com esta lei [em referência à lei de transparência], graças à Deus, toda informação pública deve estar disponível para todos. Eu mesmo, na gestão anterior, precisei de informações que não foram respondidas, não tive retorno e fui ao Ministério Público. Então, se hoje um cidadão busca informação e não é atendido aqui, tem que ir ao Ministério Público porque o órgão público tem a obrigação de disponibilizar todas as informações. Exceto quando é algo secreto, mas nós não temos.

Quando a informação é liberada por uma obrigação legal, e não de forma voluntária, acaba impedindo uma ação proativa de informações pelo governo local, o que põe em xeque a relação governo-cidadão. Esse é um aspecto da malha de invisibilidade que também permeia as inovações democráticas digitais, nas palavras de Bobbio (2015). Na microrregião, apenas no maior município há uma promotoria regional do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal. A necessidade de procurar outros órgãos para obter informações dos governos cria uma distância maior entre as autoridades municipais e a população local, impedindo uma relação mais direta, que potencialmente pode ser encontrada com maior frequência em municípios menores, em especial aqueles distantes dos grandes centros urbanos, com estruturas menores, sem acesso direto aos órgãos de controle externo.

Em outras palavras, a tecnologia é desenhada, implementada, percebida e usada em virtude de arranjos institucionais pré-existentes (aspectos sociais, culturais, legais e formais) que conferem um sentimento de estabilidade às formas organizacionais já existentes. Por exemplo, a vigência de leis e normas (a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Acesso à Informação e da Escala Brasil Transparente) não influencia uma mudança automática das estruturas e processos organizacionais.

As informações disponíveis no portal eletrônico não são facilitadas visualmente. O uso de gráficos ou figuras poderia facilitar o entendimento dos cidadãos, que em sua maioria não compreendem as informações no formato disponibilizado. A falta de acessos por parte dos cidadãos pode ser influenciada por essa visualização dificultada. Por exemplo, o número de informações solicitadas pelos cidadãos desde 2016 até o momento da entrevista é quase inexistente:

M4: Deixe-me contar uma coisa importante: até agora, são apenas 38 pedidos de informação. Desde 2016 até agora, apenas 38 cidadãos... não, não cidadãos – 38 pedidos

de apenas 3 cidadãos. O que é um absurdo, por exemplo, a depender da pessoa que vocês conversem aqui no município, ela fala que não tem acesso, mas é porque a pessoa não busca... e a gente divulga, a gente fala para o pessoal ter acesso ao portal da transparência, só que a maioria não tem esse interesse, entendeu? (grifo nosso)

O controle social envolveria a interação da sociedade civil em participar da gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade. No entanto as evidências demonstram falta de conhecimento ou de interesse dos cidadãos em acessar os portais públicos para solicitar informações, realizar cobranças ou mesmo conhecer seu funcionamento. Não nos parece que quanto maior a experiência de uso na internet, mais o cidadão vai preferir usar serviços públicos digitais sem um incentivo para isso, como apontam Migchelbrink e Van de Walle (2021). Esse resultado é similar ao apontado por Mendes (2019), que demonstrou baixa utilização do SIC e do e-SIC pela população do município de Juiz de Fora, com uma população em torno de 516 mil habitantes, três vezes maior que a microrregião analisada.

Ainda que o governo eletrônico represente um potencial importante, com efeitos positivos sobre a transparência e a *accountability*, depende de mecanismos institucionais para sua efetivação. Isso reforça o pensamento de Azfar Nisar (2020) e Strokosch e Osborne (2020), que argumentam que os estudiosos da administração pública precisam considerar uma perspectiva do cidadão, em vez de se concentrarem em uma questão singular.

Embora os participantes reconheçam que a criação de um portal governamental não é garantia da promoção da transparência e comunicação com os cidadãos, um ponto que fica evidente é a falta de incentivo de uma cultura interna mais aberta e colaborativa. Nenhum dos portais analisados parece ter resultado em numa verdadeira transformação organizacional.

O governo eletrônico não se refere à simples digitalização do governo em sentido estrito – essa também é uma questão estratégica como condição prévia para a execução de programas de governo eletrônico –, mas principalmente à implementação das TIC para alcançar melhor funcionamento, produção e entrega de produtos e serviços para várias partes interessadas do governo: indivíduos, famílias, empresas e outras organizações públicas. A pouca teorização sobre os portais públicos por parte dos gestores pode ser apontada como causa do baixo uso pela população e, por isso, esses serviços não alcançam seu objetivo de divulgação de informações públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse estudo, procuramos compreender como os conceitos relacionados ao governo eletrônico são praticados pelas prefeituras de uma microrregião como forma de comunicação e interação com os cidadãos de suas localidades. Muito embora a literatura possua trabalhos que demonstrem o uso de TIC para a disponibilização de informações e prestação de serviços governamentais, estudos empíricos que buscam investigar como se dá a interação cidadão-governo e o papel dos gestores públicos que usam as tecnologias como ferramentas de governo eletrônico são escassos. Buscamos preencher a lacuna sobre a interconexão entre os cidadãos e os governos locais.

A partir de entrevistas com secretários municipais e outros gestores, análise dos portais e questionário de opinião com munícipes de cada localidade, apontamos para a importância das estruturas e processos organizacionais, como tamanho da organização administrativa, desenvolvimento interno e terceirização, no desenvolvimento de portais públicos mais funcionais. O modelo de referência de pesquisa adotado fundamenta-se na abordagem desenvolvida por Fountain (2001) para analisar o impacto das TIC em projetos de governo eletrônico.

O cenário na região é de ausência de ações de convencimento, explicação das razões e de processos internos alinhados. Os governos locais não apresentam uma justificativa para adoção de um projeto de governo eletrônico, são apenas impulsionados pelos arranjos institucionais para entregar o que está sendo demandado, mesmo sem perceber a utilidade. A resposta típica acabou sendo o descolamento entre a prática cotidiana e a realização de um conjunto de políticas de governança digital, que é entregue apenas de forma cerimonial, levando a acreditar que a existência do portal por si só leva à transparência. O resultado é o desconhecimento da população a respeito dos canais de comunicação governamentais.

As deficiências identificadas demonstram a importância da análise do contexto no qual se insere o uso das tecnologias. A baixa participação e o conhecimento dos portais pelos cidadãos aparentam ser de pouca ou nenhuma relevância para os gestores públicos, demonstrando como as expectativas desses diferentes grupos apontam para direções opostas e que há uma falha evidente na comunicação entre os governos e os cidadãos no processo de condução do governo eletrônico na região estudada. Os gestores públicos e formuladores de políticas públicas de governos motivados a aumentar a relação e a comunicação com a sociedade podem utilizar os resultados deste estudo para formular diretrizes em relação às políticas de governo eletrônico.

Uma das iniciativas seria aumentar a capacidade de comunicação do governo, por meio de treinamentos internos, prática de certos princípios de gestão e orientação às ações dos governos, com foco no cidadão e ênfase na melhoria do desempenho. Fountain (2001) admite que o governo eletrônico está no centro da discussão contemporânea sobre a modernização da administração pública. O seu *framework* é uma importante contribuição para a pesquisa em tecnologia da informação na administração pública, no entanto concentrou-se no modo pelo qual a tecnologia afeta as organizações, em vez em como as pessoas e as organizações afetam o uso de tecnologias, não demonstrando como os gestores públicos, empresas fornecedoras de tecnologia e cidadãos podem trabalhar juntos para superar os obstáculos institucionais.

Acreditamos que a participação cidadã pode ser fortalecida pelo uso estratégico de mecanismos de comunicação por meio da mediação das TIC na administração pública, através de um trabalho institucional desenvolvido pelos gestores públicos e de ações governamentais cada vez mais visíveis.

O estudo apresenta algumas limitações, a exemplo da impossibilidade de realizar entrevistas com os secretários de dois dos cinco municípios analisados. Também não levamos em consideração a evolução dos portais públicos dos municípios, pois o aspecto político, quando da troca de governos, pode afetar o design dos portais e provocar mudanças na entrega de serviços aos cidadãos. Além disso, apenas a comunicação on-line foi levada em consideração em relação ao governo eletrônico. Reconhecemos que outros canais podem ser preferidos pelos gestores dos governos locais, como os meios tradicionais, com atendimento presencial e preenchimento de formulários, ou até mídias sociais para se conectar com os munícipes. Sugerimos que esses aspectos sejam mais bem explorados.

Por fim, seguindo a chamada para interação dos cidadãos com os governos na construção e formação de uma sociedade mais participativa e digital (Migchelbrink & Van de Walle, 2021; Strokosch & Osborne, 2020; Dias, 2019), estudos futuros podem partir dos efeitos de comunicação já detectados (Rodrigues et al., 2021; Piotrowski et al., 2019) e investigar, em nível organizacional, os fenômenos de transformação digital, explorando como os principais agentes públicos desempenham papéis na transformação digital, principalmente quando a sociedade não vê os benefícios das reformas digitais obrigatórias em vigor.

Os portais governamentais representam uma ferramenta para a melhoria das relações entre o governo e o cidadão. Certamente, a transformação do governo eletrônico não é um processo linear. A crescente variedade de tecnologias – como novos aplicativos, mídia social, iniciativas de governo aberto, *big data* e inteligência artificial – utilizadas para produzir e distribuir informações visuais pode aumentar a responsabilidade dos gestores e o estabelecimento de uma agenda pública.

Seguindo a lógica de governo e dados abertos, os portais governamentais podem se tornar centrais na promoção da transparência, participação e como forma de interação entre o governo e os cidadãos.

REFERÊNCIAS

- Al-Shbail, T., & Aman, A. (2018). E-government and accountability. *Transforming Government: People, Process and Policy*. <http://dx.doi.org/10.1108/TG-09-2017-0057>
- Andrade, R. G., Raupp, F. M., & de Pinho, J. A. G. (2017). Em busca da transparência ativa em câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(1), 003-020. <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2017100101>
- Araújo, X. M. B., Kronbauer, C. A., Carvalho, J. R. M., & Cirne, G. M. P. (2020). Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 17(44), 123-141. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n44p123>
- Araújo, M. H. D., Reinhard, N., & Cunha, M. A. (2018). Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise a partir das medidas de acesso e competências de uso da internet. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 676-694. <https://doi.org/10.1590/0034-7612171925>
- Ashworth, R. E., McDermott, A. M., & Currie, G. (2019). Theorizing from qualitative research in public administration: Plurality through a combination of rigor and richness. *Journal of public administration research and theory*, 29(2), 318-333. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy057>
- Athmay, A. A. A. A., Fantazy, K., & Kumar, V. (2016). E-government adoption and user's satisfaction: an empirical investigation. *EuroMed Journal of Business*. <https://doi.org/10.1108/EMJB-05-2014-0016>
- Azad, B., & Faraj, S. (2009). E-Government institutionalizing practices of a land registration mapping system. *Government Information Quarterly*, 26(1), 5-14. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.08.005>
- Azfar Nisar, M. (2020). Practitioner as the imaginary father of public administration: A psychoanalytic critique. *Administrative Theory & Praxis*, 42(1), 44-61. <https://doi.org/10.1080/10841806.2019.1589230>
- Bannister, F., & Connolly, R. (2015). The great theory hunt: Does e-government really have a problem? *Government Information Quarterly*, 32(1), 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.10.003>
- Baraldi, F., Borgert, A., & Fabre, V. (2019). Análise dos portais de transparência de pequenos municípios do Paraná. *Práticas de Administração Pública*, 3(1), 63-84. <https://doi.org/10.5902/2526629238478>

- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of Management annals*, 3(1), 65-107.
- Bobbio, N. (2015). *Democracia e Segredo*. São Paulo: Editora UNESP.
- Castro, L.P., Dobrovoski, V. C., & Freire, E. J. (2019). Funcionalidade do Portal da Transparência Municipal: um estudo no estado do Mato Grosso. *Revista Científica da Ajes*, 8(15).
- Choi, T., & Chandler, S. M. (2020). Knowledge vacuum: An organizational learning dynamic of how e-government innovations fail. *Government Information Quarterly*, 37(1), 101416. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101416>
- Ciborra, C., & Navarra, D. D. (2005). Good governance, development theory, and aid policy: Risks and challenges of e-government in Jordan. *Information technology for development*, 11(2), 141-159. <https://doi.org/10.1002/itdj.20008>
- Crouch, M., & Mckenzie, H. (2006). The logic of small samples in interview-based qualitative research. *Social Science Information*, 45(4), 483-499. <https://doi.org/10.1177/0539018406069584>
- Cunha, M. A., Coelho, T. R., & Przeybilovicz, E. (2017). Get into the Club: Positioning a Developing Country in the International e-Gov Research. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 79(1), 1-21. <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2017.tb00580.x>
- Dias, G. P. (2019). Fifteen years of e-government research in Ibero-America: A bibliometric analysis. *Government Information Quarterly*, 36(3), 400-411. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.008>
- Dias, L. N. da S., Aquino, A. C. B. de, Silva, P. B. da, & Albuquerque, F. dos S. (2020). Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2018). Comparando Transparência Passiva na esfera estadual: Executivo, Legislativo e Judiciário. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 28-46. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.13673
- Drehmer, A.F., & Raupp, F.M. (2019). Transparência Passiva, Formalismo e os Poderes Estaduais Brasileiros. *Gestão & Planejamento-G&P*, 20, 273-291. <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.585>
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2020). Do the information platforms of the branches of governments of Brazilian states contribute to build passive transparency? *Revista de Administração da UFSM*, 13(1). <https://doi.org/10.5902/1983465927933>
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R., & Jackson, P. R. (2008). *Management research* (3a. ed.). London, SAGE Publications.

- Eckert, J. (2020). Shoot! Can We Restart the Interview?: Lessons From Practicing Uncomfortable Reflexivity. *International Journal of Qualitative Methods*, 19. <https://doi.org/10.1177%2F1609406920963810>
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550. <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>
- Empson, L. (2017). Elite interviewing in professional organizations. *Journal of Professions and Organization*, 5(1), 58-69. <https://doi.org/10.1093/jpo/jox010>
- Etzioni, A. (2018). The Limits of Transparency. In *Transparency, Society and Subjectivity*, 179-201. Palgrave Macmillan, Cham.
- Filgueiras, F., & Almeida, V. (2021). Governance for Digital Technologies. In *Governance for the Digital World* (pp. 75-104). Palgrave Macmillan, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55248-0>
- Flick, U. (Ed.). (2013). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. SAGE.
- Flyverbom, M., Leonardi, P., Stohl, C., & Stohl, M. (2016). The Management of Visibilities in the Digital Age - Introduction. *International Journal of Communication*, 10(12). Recuperado de <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4841/1532>
- Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Universidade Estadual do Ceará.
- Fountain, J. E. (2001). The virtual state: Transforming American government? *National Civic Review*, 90(3), 241-252. <https://doi.org/10.1002/ncr.90305>
- Fountain, J. E. (2004). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- Fountain, J. E. (2016). Digital Government. In: Bainbridge W., Roco M. (eds) *Handbook of Science and Technology Convergence*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-07052-0_51
- Fraga, L. D. S., Medeiros, A. P. D., Vieira, K. M., & Filho, R. B. (2019). Transparência da Gestão Pública: Análise em Pequenos Municípios do Rio Grande do Sul. *Gestão & Planejamento-G&P*, 20. <https://dx.doi.org/10.21714/2178-8030gep.v20.4731>
- Gauld, R. (2006). E-government: What is it, and will it transform government? *Policy Quarterly*, 2(2). <https://doi.org/10.26686/pq.v2i2.4193>
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (6a. ed.). Editora Atlas SA.
- Glynn, M. A., Lawrence, T. B., Meyer, R. E., Ocasio, W., Ometto, M. P., & Soublière, J. F. (2016). How do institutionalists matter? Dialogue and directions from the closing plenary. In *How Institutions Matter!*. Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0733-558X201600048A011>

- Hampel, C. E., Lawrence, T. B., & Tracey, P. (2017). Institutional work: Taking stock and making it matter. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 558-590.
- Harding, D. J., & Seefeldt, K. S. (2013). Mixed methods and causal analysis. In *Handbook of Causal Analysis for Social Research*, 91-110. Springer, Dordrecht.
- Hautamäki A., Oksanen K. (2018). Digital Platforms for Restructuring the Public Sector. In: Smedlund A., Lindblom A., Mitronen L. (eds) *Collaborative Value Co-creation in the Platform Economy. Translational Systems Sciences* (vol 11). Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-10-8956-5_5
- Heeks, R., & Stanforth, C. (2007). Understanding e-Government project trajectories from an actor-network perspective. *European Journal of Information Systems*, 16(2), 165-177. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ejis.3000676>
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2011). Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-Government phenomena. *Government Information Quarterly*, 28(3), 329-345. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.08.007>
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2014). Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government information quarterly*, 31(4), 545-555. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.08.007>
- Malhortra, N. (2010). *Pesquisa de Marketing: Uma orientação aplicada*. (6a. ed.). São Paulo: Bookman.
- Martin, A. S., Rosario, A. H. D., & Pérez, M. D. C. C. (2016). An international analysis of the quality of open government data portals. *Social Science Computer Review*, 34(3), 298-311. <https://doi.org/10.1177/0894439315585734>
- Mena, S., & Suddaby, R. (2016). Theorization as institutional work: The dynamics of roles and practices. *Human Relations*, 69(8), 1669-1708. <https://doi.org/10.1177/0018726715622556>
- Mendes, E. V. (2019). *A implantação do serviço de informação ao cidadão na Prefeitura de Juiz de Fora – MG: desafios e proposições*. (Dissertação de mestrado) Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/11463>
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610-629. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2021). A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation. *Local Government Studies*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1885379>
- Neves, F. R., Silva, P. B., & Carvalho, H. L. M. de. (2019). Artificial ladies against corruption: searching for legitimacy at the Brazilian Supreme Audit Institution. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13, 31-50. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.158530>

- OECD (2020). *OECD Digital Economy Outlook 2020*. OECD Publishing: Paris. <https://doi.org/10.1787/bb167041-en>
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179. <http://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>
- Orlikowski, W. J. (2000). Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations. *Organization science*, 11(4), 404-428. <https://doi.org/10.1287/orsc.11.4.404.14600>
- Orlikowski, W. J., & Iacono, C. S. (2001). Desperately seeking the “IT” in IT research—a call to theorizing the IT artifact. *Information systems research*, 12(2), 121-134.
- Osborne, S. P. (2020). Public Service Logic - Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery. *Routledge Critical Studies in Public Management*. Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781003009153>
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. Sage publications.
- Piotrowski, S. J. (2010). An argument for fully incorporating non mission-based values into public administration. In O’Leary, R., Van Slyke, D. M. & Kim, S. (Eds). *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*. Georgetown University Press, 27-31.
- Piotrowski, S. J., Grimmelikhuijsen, S., & Deat, F. (2019). Numbers over Narratives? How Government Message Strategies Affect Citizens’ Attitudes. *Public Performance & Management Review*, 42(5), 1005-1028. <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400992>
- Przebylłowicz, E., Cunha, M. A., & Meirelles, F. de S. (2018). O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 630-649. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75718>
- Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. 13(30), 34-52. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2016v13n30p34>
- Raupp, F. M., Abreu, E., & Abreu, M. B. (2015). Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 14(42), 41-54. <https://doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v14n42p41-54>.
- Rodrigues, J. D., Dias, G., & Vargas, S. B. de (2021). Popular Reporting à Luz da Teoria da Comunicação: Um Ensaio Teórico. *Administração Pública e Gestão Social*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351564966009>

- Sarstedt, M., Bengart, P., Shaltoni, A. M., & Lehmann, S. (2017). The use of sampling methods in advertising research: a gap between theory and practice. *International Journal of Advertising*, 37 (4), 650-663. <https://doi.org/10.1080/02650487.2017.1348329>
- Scott, W. R. (2010). Reflections: The past and future of research on institutions and institutional change. *Journal of change management*, 10(1), 5-21. <https://doi.org/10.1080/14697010903549408>
- Silva, M. S., & Guimarães, K. O. (2016). e-SIC e a Comunicação Pública: a aplicação de sistemas de informação no controle social. *Paradoxos*, 1(1), 70-75. Recuperado de <http://www.seer.ufu.br/index.php/paradoxos/article/view/41628>
- Souza, P. R. R., Curi, M. A., & Nuintin, A. A. (2019). Práticas de Governo Eletrônico nos Municípios: Um Estudo da Mesorregião do Sul e Sudoeste do Estado de Minas Gerais. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 9(1), 63-72. <https://doi.org/10.18696/reunir.v9i1.898>
- Stohl, C., Stohl, M., & Leonardi, P. (2016). Managing Opacity: Information Visibility and the Paradox of Transparency in the Digital Age. *International Journal of Communication*, 10(15). Recuperado de <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4466>
- Strokosch, K., & Osborne, S. P. (2020). Debate: If citizen participation is so important, why has it not been achieved? *Public Money & Management*, 40 (1), 8-10. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1654322>
- Tavares, W., Cerquinho, K. G., & Paula, A. P. P. de. (2018). Participação Virtual na Gestão Pública no Âmbito Municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras. *Desenvolvimento em Questão*, 16(43), 263-290. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.43.263-290>
- Welch, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93-115. <https://doi.org/10.1177/0020852312437982>
- Wu, I. S., & Savić, B. (2010). How to persuade government officials to grant interviews and share information for your research. *PS: Political Science & Politics*, 43(4), 721-723. <https://doi.org/10.1017/S104909651000137X>
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). *Transparência: Aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Enap.

ⁱ Dados sobre o Território podem ser acessados através do link:

http://www.portalsdr.ba.gov.br/intranetsdr/model_territorio/Arquivos_pdf/Perfil_Sert%C3%A3o%20Produtivo.pdf

ⁱⁱ A Escala Brasil Transparente pode ser acessada através do link: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>