



# II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

## A TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO NUCLEAR NO CONTEXTO DE GOVERNO ELETRÔNICO E CIDADES INTELIGENTES ANALISADA PELA LENTE DA TEORIA INSTITUCIONAL

**Autoria:** Jorge Lheureux-De-Freitas, Cristiano Ramos Moreira, Marie Anne Macadar

### RESUMO

O presente trabalho pretende abordar a relação da transparência com governo eletrônico - cidades inteligentes - examinando sua centralidade dentro desses universos. Partindo de uma breve contextualização e conceituação de transparência, a análise avança ao relatar a evolução legal do fenômeno dentro do sistema legal brasileiro, desde a previsão constitucional à norma ordinária, passando a uma avaliação de suas manifestações no âmbito de governo eletrônico e pela visão acadêmica desses eventos. Na fase seguinte, o foco recai na inserção do fenômeno objeto do estudo e sua relevância dentro do campo das cidades inteligentes e sua participação dentro de modelo conceitual de *smart city*. A seguir, a transparência é investigada à luz da teoria institucional, sob a ótica das vertentes reguladora, normativa e cognitiva.

Palavras-chave: transparência; governo eletrônico; cidades inteligentes; teoria institucional

### ABSTRACT

This paper addresses the relationship of transparency in e-government - smart cities - examining its centrality within these domains. After a brief contextualization and conceptualization of transparency, the analysis proceeds to report the legal evolution of the phenomenon in the Brazilian legal system, from the constitutional provision to ordinary law, moving to an assessment of its manifestations within e-government and the academic view of these events. In the next stage, the focus is on the integration of the phenomenon under study and its relevance within the field of intelligent cities as well as their participation in the conceptual model of a smart city. Transparency is then investigated in the light of institutional theory from the perspective of regulatory, normative and cognitive aspects.

Keywords: transparency, electronic government, smart cities, institutional theory

### 1. Introdução



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

A pressao social e o dinamismo do avanco tecnologico tem atuado como elemento propulsor para o avanco da liberdade num sentido amplo e do regime democratico, numa acepcao mais especifica. Dentro dessa visao, a transparencia constitui elemento fundamental para a expansao dos limites da liberdade e aperfeicoar o regime democratico no que se refere ao conhecimento da realidade do que ocorre na coisa publica, seus processo de conducao e na responsabilidade e responsabilizacao dos agentes do Estado.

O objetivo central deste trabalho consiste em demonstrar a importancia e a centralidade da transparencia como conceito de governo eletronico e no campo das cidades inteligentes e analisala por meio da teoria institucional, de forma a entender o fenomeno a partir de uma visao diferente, mais teorica, enriquecendo a compreensao que se pretende repassar por meio deste estudo.

Para tanto, a primeira parte procura situar a transparencia dentro do seu ambito, apresentando conceitos e abordagens do tema. A segunda parte trata do regramento legal referente ao assunto, desde sua institucionalizacao por meio de dispositivo constitucional, passando pela evolucao concretizada por lei complementar, que estabeleceu uma serie de inovacoes e obrigatoriedade acerca dos portais de transparencia, finalizando com a recente Lei de Acesso a Informacao. O topico seguinte aborda governo eletronico, em que termos a transparencia se insere no seu ambito e qual a sua participacao academica na disciplina. Em cidades inteligentes, proximo segmento, o estudo adota tratamento semelhante, incluindo importante descricao das manifestacoes da transparencia dentro de importante modelo estrutural desenvolvido em estudos academicos. O quinto topico representa o conteudo essencialmente teorico, eis que introduz a abordagem institucional na investigacao do fenomeno, a partir da sua condicao de obrigacao legal, de fruto de consenso e entendimento social e de resultado da cultura a ser incorporado por todas as organizacoes.

### **2. Contextualizando transparencia**

Conforme definicao do dicionario da lingua portuguesa (Ferreira, 2008), transparencia significa "que se deixa atravessar pela luz, permitindo a visao nitida de objetos que se encontram atrs", ou no sentido figurado "evidente, claro, obvio." O sentido de transparencia adotado neste trabalho vincula o conceito ao relacionamento cidadao, aqui num sentido amplo de partes interessadas e que engloba pessoas fisicas e juridicas, e o ente estatal. A transparencia pode ser considerada como esclarecimento prestado ao cidadao pelo Estado do que ocorre na sua esfera de competencia, disponibilizando, com presteza, rapidez e correcao, as informacoes que estao ao seu dispor. Transparencia significa deixar o Estado, no seu sentido mais amplo, aberto e visivel ao cidadao.

A centralidade e a importancia do tema podem ser avaliadas pela abordagem dos estudiosos. Segundo Harrison et al (2012), nos regimes onde a sociedade delega poderes e autoridade para seus representantes decidirem, a transparencia constitui elemento fundamental para que a base do consentimento do representado para o eleito continue no cargo. Dawes e Helbig (2010), por sua vez, vinculam a transparencia a dois objetivos principais. O primeiro se traduz por possibilitar ao cidadao ver o que o governo faz e as medidas que adota para vincular, em termos de responsabilidade, os representantes eleitos e os orgaos publicos as suas acoes e decisoes tomadas. O segundo objetivo consiste em liberar dados e informacoes



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

governamentais para que possam gerar valor econômico e social. Dawes (2010, p. 378) trata do acesso à informação, núcleo da transparência como um fenômeno que se caracteriza pela

[...] ênfase renovada em todo o mundo. Esta ênfase reflete duas tendências: 1) direcionamento de mudanças no governo no sentido de ampliar a abertura e transparência, e 2) a disponibilidade e contínuo desenvolvimento de tecnologias de informação que permitem às instituições, organizações e indivíduos encontrar, compartilhar, combinar e reutilizar conteúdo de informação do governo.

Ciborra (2005, p. 261) vinculou a transparência à governança e, com base no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas de 2001, a alçou à condição de requisito de repercussão internacional ao afirmar que "melhor accountability<sup>1</sup> e maior transparência são as características de uma boa governança e que esta constitui *conditio sine qua non* para os estados ricos e agências internacionais ajudarem países economicamente menos desenvolvidos." Scholl (2012, p.325), no tópico "o surgimento de modelos de participação", relaciona transparência e compartilhamento da tomada de decisão, que em última análise representa a participação, com se verifica pela argumentação a seguir:

Os governos, no futuro, atuarão sob intensos níveis de controle, avaliação e crítica públicos. Alguns governos, em todos os níveis, começaram a conceder amplo acesso público aos dados governamentais de uma forma até então impensável. Dados abertos tornam os governos mais transparentes e menos secretos. A transparência ajuda a responsabilizar os funcionários do governo por suas ações e omissões. Com o tempo, a tomada de decisão pode se tornar mais amplamente compartilhada.

A abordagem de Scholl, que relaciona a concessão de dados governamentais de forma ampla com o compartilhamento da tomada de decisão, reflete uma característica do chamado governo aberto, cujo exemplo mais impactante ocorreu no primeiro mandato do presidente americano Barack Obama (Harrison et al, 2012), que em 21 de janeiro de 2009, poucos dias após a posse, assinou o memorando de "Transparência e Governo Aberto", estabelecendo que no prazo de cento e vinte dias deveriam estar aprovadas as diretrizes para uma administração fundada nos princípios da transparência, participação e colaboração.

### 3. A legislação brasileira e a transparência

O tema participação, como demonstrado pelo ato do presidente americano, vem merecendo destaque dentro do debate do relacionamento do Estado com os seus jurisdicionados e, em especial, com as novas manifestações do regime democrático e representativo, cujo processo tem sofrido pressões que acabaram ampliando o controle social e o exercício da cidadania. O Estado brasileiro e, por conseguinte, a legislação pátria, acompanhando a tendência mundial, registrou o fenômeno e procurou se adequar às mudanças que a sociedade exigiu, alterando leis e aprovando novos regulamentos para ajustar o arcabouço legal nacional aos novos tempos. Importante conhecer a gênese do fenômeno no país, acompanhar sua evolução, de forma a melhor entender o estágio atual.

#### 3.1. Constituição Federal



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

A lei maior da nação estabelece, no seu artigo 37, cinco princípios constitucionais, dentre eles o da publicidade, que determina que atos públicos não podem ser sigilosos, salvo expressa disposição legal em contrário. Muitos desses atos dependem, inclusive, de publicação nos meios de divulgação, como diários oficiais e até na imprensa em geral, para que adquiram a validade necessária para gerar efeitos.

Por outro lado, essa divulgação formal se reveste de um caráter restrito, que atende às exigências burocráticas e legais, restando vinculado às partes diretamente interessadas no assunto, como, por exemplo, participantes de no momento de abertura de licitações, mas sem maior repercussão no que se refere à ciência da maioria dos cidadãos. Como mecanismo de transparência efetivo, a garantia constitucional se mostrava distante do amplo acesso à informação a respeito da coisa pública. A mudança da mentalidade, a pressão social e a evolução da visão da democracia, aliadas às inovações tecnológicas, criaram as condições propiciaram a abertura no processo.

### 3.2. A Lei Complementar nº 131

A evolução do conceito de democracia e de seus componentes, como participação e transparência, impulsionadas e conjugadas com o desenvolvimento tecnológico, permitiram a alteração no cenário mundial e brasileiro, que passou a exigir avanços no exercício da cidadania. Nesse sentido, o Congresso Nacional aprovou e a Presidência da República promulgou a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, importante medida para tornar disponíveis à sociedade as informações relativas à gestão pública. Em seu artigo 1º, o diploma legal mencionado estabelece que a transparência deve ser assegurada como

I - inventivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de discussão e elaboração de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

Em seu artigo 2º, a norma determina a obrigatoriedade dos entes da federação, União, Distrito Federal, estados e municípios, permitirem o acesso a uma série de atos praticados pelas unidades gestoras relacionados à despesa e receita e públicas e que podem ser requeridos por pessoa física ou jurídica.

A partir da vigência do texto legal, a administração pública passou por processo de reestruturação, inclusive no que tange à governança. Em função da lei, foi determinado às organizações públicas o desenvolvimento de "portais da transparência", sites na internet onde os dados referentes à gestão orçamentária e financeira dos órgãos públicos passaram a ser disponibilizados. Da mesma forma, informações sobre contratos e licitações passaram a integrar esses sites, possibilitando a quaisquer interessados uma gama diferenciada de consultas sobre a gestão das instituições públicas.

### 3.3. A Lei de Acesso à Informação



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

Dois anos depois da promulgacao da lei complementar, ocorreu a aprovacao de outro dispositivo legal que representou expressivo marco evolutivo no sentido de ampliar transparencia publica, a Lei nº 12.5237, de 18 de novembro de 2011, conhecida pela sigla LAI. A nova norma regulamentou o dispositivo que permite ao cidadao o acesso as informacoes cujo depositario e o Estado. A regra, a partir do ato legal, passa a ser a publicidade e o sigilo, por consequencia, se torna eventual e excepcional, condicionado a expressa previsao de lei.

A LAI, por seu caracter inovador dentro da sistemática de relacionamento cidadao e estado e por inserir o Brasil dentro de uma nova ordem mundial no que se refere a disponibilizacao da informacao em poder da esfera publica, merece exame mais minucioso em seus institutos, tais como o acesso universal as informacoes, a desnecessidade de motivacao, as excecoes a lei contempla, quem esta obrigado a prestacao dessas informacoes etc. Em termos sucintos, os fundamentos da nova norma podem ser expressos da seguinte forma:

- Alcança o âmbito dos três poderes, a União, Distrito Federal, estados e municípios, administração direta, indireta e autárquica;
- A publicidade constitui princípio geral e o sigilo exceção;
- A tecnologia da informação representa o meio por excelência da divulgação;
- A informação nos termos da lei é considerada de forma abrangente, permitindo as mais distintas e amplas acepções;
- A lei prevê que a organização estatal preste orientações ao usuário acerca da forma de acesso a informações;
- A lei assegura a disponibilização da informação;
- A publicação das informações consideradas de interesse coletivo ou geral, dentro do respectivo âmbito de competência, se torna dever da instituição;
- A criação do serviço de informações ao cidadão passa a ser obrigatória nos órgãos públicos;
- Qualquer interessado pode solicitar informações mediante identificação e descrição da solicitação, não havendo necessidade de justificativa para o pedido;
- A concessão da informação deve ser gratuita e imediata ou em até vinte dias; e
- Em caso de recusa do pedido, total ou parcial, deverá haver justificação e cabe recurso.

#### 4. Dados Abertos

Requisito essencial da transparência, a disponibilização dos dados abertos representa a forma de tornar disponível a informação ao diversos segmentos interessados em seu conteúdo. Kassen (2013) defende que dado aberto é um conceito que envolve tornar disponíveis os dados de governo de uma forma ampla para qualquer pessoa, sem nenhuma restrição de direitos autorais. Segundo a *Open Knowledge Foundation* "dado aberto é o dado que pode ser livremente usado, reutilizado e redistribuído por qualquer pessoa, sujeito, no máximo, a crédito de autoria e compartilhar pela mesma licença."



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

Em função do acordo firmado pelo Brasil, o dado aberto constitui uma obrigação governamental de tornar disponíveis seus registros, sem restrição de direitos autorais e em formatos públicos que permitam aos interessados importar as informações devidas e realizar os processamentos e verificações pertinentes.

Em 2007, na cidade de Sebastopol, Califórnia, o grupo de trabalho designado para tratar da disponibilização das informações estatais desenvolveu os oito princípios sobre dados governamentais abertos, hoje universalmente aceitos pela comunidade mundial. Conforme o portal de governo eletrônico do site da União, os princípios estabelecem que os dados abertos devem se caracterizar por ser: completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, acesso não discriminatório, formatos não proprietários e livres de licenças.

As chamadas "leis" dos dados abertos, hoje mundialmente acatadas, cuja autoria é de um cidadão canadense David Eaves, conhecido ativista no tema da democratização das informações do Estado, estão relacionadas no mesmo site de governo eletrônico da União. Em número de três, elas estabelecem o seguinte:

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

Importante mencionar que os princípios e "leis" dos dados abertos enfatizam uma dimensão fundamental para viabilizar a transparência: a viabilidade técnica. Vários aspectos técnicos mereceram menção, dentre eles cabe destacar: o acesso fácil e sem restrições a disponibilização de dados primários, não trabalhados; dados formatados em estruturas que sejam permitam seu processamento fora do ambiente original; formatos não proprietários e, portanto, acessíveis a todos, sem necessidade de aquisição de determinado programa; livre de licenças; etc.

### **5. A transparência como manifestação de governo eletrônico**

Governo eletrônico, ou *e-government* como o termo é conhecido internacionalmente, constitui uma disciplina recente, cujos limites não foram precisados, permitindo diversas acepções dos acadêmicos e profissionais do ramo. Dentro dessa gama de possibilidades, pode se afirmar que representa o campo cujo foco reside na gestão estatal intermediada pela tecnologia da informação, com a finalidade de melhorar o desempenho dos órgãos estatais, os serviços prestados, a disponibilidade de informações e a participação cidadã no destino da coisa pública. Sobre governo eletrônico, Gil-Garcia e Luna-Reyes (2008, p.235) afirmam que se trata da "seleção, desenvolvimento, implementação e uso de tecnologias da informação e comunicação no governo para prover serviços públicos, melhorar a efetividade administrativa e promover valores e mecanismos democráticos [...]". Dentro do contexto, a definição de Kim, Kim e Lee (2009, p. 432) coloca a transparência em posição nuclear dentro do campo, ao afirmar que governo eletrônico



## II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

[...] significa o uso da tecnologia para melhorar o acesso e a prestação de serviços públicos, a fim de beneficiar cidadãos, parceiros de negócios e funcionários. O governo eletrônico tem o poder de criar novos modos de serviço público pelo qual as organizações públicas entregam serviços perfeitos, integrados e atualizados para os cidadãos. Nesta mudança voltada para serviços externos, a transparência tem sido cada vez mais enfatizada como um motor fundamental para o governo eletrônico. Iniciativas de *e-government* são consideradas como um esquema poderoso para aumentar a transparência pública (junto com a eficiência interna e prestação de serviços de qualidade) para o público.

O conceito retratado demonstra a importância e a centralidade da transparência no âmbito do governo eletrônico, visto que uma vertente importantíssima da disciplina direciona seus estudos e preocupações para a gestão e a governança como instrumentos de realização e ampliação do espaço democrático da cidadania. Valdez et al (2011, p. 177) reafirmam a vinculação da transparência com a governança, com *e-government* e tecnologia ao afirmarem que o

...grande potencial que a TIC possui para apoiar os processos de governo tem sido reconhecido em todo o mundo, como, por exemplo, a criação de redes interconectadas para melhorar a eficiência da entrega de serviços, incentivar a participação dos cidadãos e aumentar a transparência dos processos administrativos.

Retornando ao conceito de governo aberto instituído no governo Obama (Harrison et al, 2012), a Diretiva de Governo Aberto, aprovada em 2009, estatuiu que os órgãos públicos deveriam adotar os princípios da transparência, participação e colaboração e melhorar a qualidade da informação estatal, permitindo o amplo acesso e institucionalizar a cultura do governo aberto. O fato da nação mais poderosa do mundo adotar a transparência, ao lado da participação e colaboração, como um dos princípios basilares do governo aberto, chancela sua posição nuclear dentro do universo analisado e sua importância como iniciativa de governo eletrônico.

O Brasil, no contexto mundial de transparência, ocupou um lugar de destaque, - ainda hoje mantido - pois integrou o grupo das oito primeiras nações a assinar, em 20 de setembro de 2011, a "*Open Government Declaration*" - Declaração de Governo Aberto - acordo que representa um compromisso do país com o ideário do governo aberto. Na declaração, conforme o portal "*Open Government Partnership*", as nações signatárias se comprometem com políticas e medidas, destacando-se, dentre outros compromissos: "aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais"; "apoiar a participação cidadã"; e "aumentar o acesso a novas tecnologias". África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, Inglaterra, México e Noruega formaram, ao lado do Brasil, o grupo de países pioneiros nessa iniciativa no plano mundial. Atualmente cinquenta e quatro países já formaram o acordo.

### **6. A transparência a partir do conceito de smart city**

Ao lado do governo eletrônico, cidades inteligentes ou *smart cities* representam outro campo que vem merecendo especial atenção da comunidade acadêmica e dos profissionais



## II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

envolvidos com gestão pública mediada pela tecnologia da informação e comunicação, TIC. Na verdade, pelo pouco tempo de estudo de ambas as áreas, cidades inteligentes e governo eletrônico, se discute se aquela seria um segmento de *e-government*, se constituem disciplinas autônomas, mas com muitos elementos comuns ou até se não representam manifestações da Administração da Informação, ADI.

Por se tratar de tema recente, cujos limites, institutos, fundamentos ainda são incipientes e provocam discussões sobre as fragilidades do campo, sua conceituação demanda uma reserva relativa. De qualquer forma, a cidade inteligente se caracteriza por uma gestão inovadora, integrada, interconectada e fortemente suportada pela tecnologia da informação e comunicação, que procura prover melhores serviços e informações públicos, voltada para a melhoria da qualidade de vida, do meio ambiente e integrada por uma comunidade atenta aos valores democráticos, de participação e preocupada com a *accountability* dos agentes do estado. A diversidade do que se entende como o campo de atuação da cidade inteligente pode ser verificada pela comparação de três definições referidas por Nam e Pardo (2011, p.284), todas abordando universos distintos, com a de Partridge (2004), que afirma que é "uma cidade onde a TIC fortalece a liberdade de expressão e o acesso público a informações e serviços"; a de Rios (2008), que analisa o fenômeno como "uma cidade que inspira, compartilha cultura, conhecimento e vida, uma cidade que motiva seus habitantes a criar e evoluir" e; o conceito de Giffinger et al (2007), que estudam *smart city* do ponto de vista mais amplo, ao defender que se trata de "uma cidade voltada para o futuro e para o bom desempenho das pessoas, economia, governança, mobilidade, meio ambiente e vida [...]".

Dentro da matéria cidade inteligente, a transparência ocupa lugar de destaque, o que pode ser verificado nas referências de Nam e Pardo (2012, p. 311) que citam o sistema europeu de classificação das cidades de médio porte ([www.smart-cities.eu](http://www.smart-cities.eu)), municípios com população de cem a quinhentos mil habitantes, onde a transparência constitui um dos indicadores de avaliação do quesito governança. Outro trabalho conduzido por Nam e Pardo (2012), como parte de um projeto de pesquisa internacional chamado "*Smart Cities Service Integration*", ou "Integração de Serviços de Cidades Inteligentes", foca os serviços prestados por meio do canal 311 na cidade de Filadélfia, Estados Unidos, bastando ao cidadão fazer o contato telefônico para solicitar realizar sua solicitação. No estudo, os autores destacam o serviço como um fator de transparência e *accountability* externa (2012, p. 7) "que mostra ao público como e quando o governo municipal faz o seu trabalho."

Além de ser considerada uma importante iniciativa de governança de uma cidade inteligente, a transparência constitui um elemento primordial no combate à corrupção, assunto que vem sendo muito discutido na sociedade atual, ocupando largos espaços na mídia brasileira e motivo de manifestações nas cidades do Brasil contemporâneo. Nesse sentido, a pesquisa levada a cabo por Alawhadi et al (2011, p. 48) comprovou que "iniciativas '*smart city*' são consideradas uma forma efetiva de bloquear a corrupção e o favorecimento. Entrevistados se conscientizaram dessas mudanças em consequência do substancial aumento da transparência, integridade e responsabilização."

Como reiterado pelos diversos autores, a transparência constitui um elemento nuclear da governança, pois permite ao cidadão saber o que está acontecendo dentro do governo,



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

perceber se as atitudes das autoridades guardam consonância com a delegação auferida pela população, cobrar desvios de rota e exigir a responsabilização dos dirigentes, agentes públicos e demais envolvidos cujos atos venham de encontro às normas legais e atentem contra a regularidade e retidão que deve nortear a administração pública. Dentro do modelo desenvolvido pelo estudo de Chourabi et al (2012, 2294), que retrata os oito segmentos de cidade inteligente e respectivos conjuntos de iniciativas, fica evidente a estreita relação que a transparência guarda todos eles, como se pode verificar por alguns exemplos citados nos termos da tabela 1.

Tabela1: Relacionamento dos grupos de iniciativas de cidades inteligentes com transparência baseada no "Modelo de Iniciativas de *Smart Cities*"

Fonte: Chourabi et al (2012, p. 2294).

---

| <i>Segmentos de Smart City</i> | Relação com transparência   |
|--------------------------------|---|
| Economia                       | Informações sobre orçamento municipal, contas públicas, dados a respeito gastos em relação aos limites orçamentários determinados pela lei de responsabilidade fiscal, endividamento público etc.   |
| Infraestrutura                 | Dados sobre regularidade, conveniência e pertinência e dos processos licitatórios relativos à infraestrutura, sobre a conservação da estrutura existente, sobre investimentos futuros no segmento etc.  |
| Meio-ambiente                  | Relatórios sobre os licenciamentos ambientais, critérios de liberação, informações sobre a qualidade do ar, água, mananciais da cidade, áreas verdes, sobre investimentos na área e critérios de definição dos investimentos etc.   |
| Pessoas e Comunidade           | Informações sobre a qualidade de vida das pessoas, nível escolaridade, renda per capita, acesso à saúde, mortalidade infantil, lazer etc.   |
| Política                       | Publicidade dos critérios que definem as diretrizes municipais, explicitação dessas diretrizes, impactos, favorecidos, partes interessadas; explicações sobre decisões relativas a grandes planos; justificativas para as indicações dos cargos executivos de expressão na gestão municipal; satisfação aos municípios sobre as coalizões de sustentação política do governo etc. |
| Organização                    | Explicações do mecanismo de funcionamento e organização da administração municipal, secretarias, órgãos, autarquias e empresas vinculadas; sobre os mecanismos de integração e coordenação dessas   |

---



## II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

---

|            |   |
|------------|---|
|            | diversas unidades; sobre os recursos humanos disponíveis etc.   |
| Tecnologia | Além da necessidade de fornecer os elementos relativos à tecnologia como projetos, investimentos, planos futuros, etc., a tecnologia, juntamente com a infraestrutura tecnológica, fornece o suporte essencial para que a matéria prima da transparência, a informação, possa estar disponível em tempo real ao cidadão.  |
| Governança | Todos os relacionamentos referidos anteriormente repercutirão na governança, que conta com a transparência como um de seus fatores mais importantes. Os demais fatores que integram a governança, tais como colaboração, participação, comunicação, troca de dados e responsabilização, encontram na transparência um pré-requisito para a geração de resultados. |

---

Finalizando a abordagem da transparência sob a visão do conceito de cidades inteligentes cabe relatar sobre relatório realizado a partir da comparação de estudos de caso realizados nas cidades de Nova Iorque, Filadélfia, Seattle, Quebec e México, realizado por Aldama-Nalda et al (2012, p. 290), que constataram que

"Nas quatro cidades o uso da informação foi percebido como um fator crucial para melhorar o processo de decisão e na implantação de melhores serviços para os cidadãos. A informação é vista como elemento chave para permitir a transparência, participação cidadã e eficiência pública e contribuindo para fazer uma cidade mais habitável."

### 7. A Teoria Institucional

Principalmente a partir de Taylor e Fayol, que revisaram o trabalho e a estrutura das organizações, o campo da teoria organizacional tem passado por crescente progresso, abrangendo as mais diversas acepções, contribuindo sobremaneira para a análise das instituições, empresas, mercado e pessoas, que em última análise representam o ativo mais importante de uma organização.

A teoria organizacional, que iniciou com escolas que se caracterizaram pela ortodoxia e exatidão, de formatação mais rígida, passando, numa fase posterior, a incorporar o comportamento humano no âmbito de estudo, evoluiu para um estágio mais aberto, onde os parâmetros e os limites não estão estritamente estabelecidos, mais adequados a tempos de mudanças rápidas e de instabilidade ambiental. A teoria institucional, mais adequadamente nominada como abordagem institucional, pode ser considerada como integrante dessa safra de escolas de abordagem mais aberta, sem a rigidez dos parâmetros dos clássicos.



## II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

A definição apresentada por Scott (2008, p. 48) constitui uma efetiva introdução à teoria, eis que contempla sua formulação básica ao estabelecer que as instituições "são compostas por elementos reguladores, normativos e cognitivos culturais, que juntamente com atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e sentido à vida social." O autor, no breve conceito, introduz os fundamentos da abordagem institucional, os pilares regulador, normativo e cognitivo. Ainda tratando do tema, o autor defende que (2008, p. 49) "esses elementos são os blocos central da estrutura institucional, fornecendo fibras elásticas que guiam o comportamento e resistem às mudanças."

A legitimidade representa outro elemento constitutivo da abordagem e integra a teoria como condição essencial de sobrevivência da organização, visto que funciona como uma homologação tácita do ambiente, que confere valor e reconhecimento à instituição, que viabilizam os meios para sua continuidade. Nesse sentido, "legitimidade é a percepção e presunção generalizadas que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições (Scott, 2008, p. 59)". Sobre a legitimidade como elemento de essencial para a permanência da organização, Fonseca (2003, p.51) afirma que a "sobrevivência das organizações não é assim justificável somente pela capacidade adaptativa e especificações técnicas e financeiras, mas também pela conformação a fatores normativos de apoio e legitimidade."

### **7.1. Analisando os pilares da abordagem institucional**

O elemento regulador, primeiro pilar, deriva da força de leis, regras e sanções, portanto se reveste de força coercitiva, absoluta e obrigatória no caso de norma legal, ou relativa, por não ser em função de lei, mas também revestida pela força da coerção. No que tange à legitimidade, é impossível afirmar que se consolida por meio da sanção do dispositivo normativo, pela aprovação da regra e até pela aceitação do poder de coerção. A discussão reside na construção desse ordenamento regulatório e dos interesses subjacentes, uma vez que a representa fundamentalmente um mecanismo de controle. Scott (2008, p. 52) aborda a dicotomia do poder regulador ao afirmar que "embora o conceito de regulação evoque a ideia de repressão e constrangimento, muitas regulamentações habilitam ações e atores sociais, conferindo competências, poderes especiais e benefícios para alguns tipos de atores."

O isomorfismo, que se traduz por uma homogeneização das organizações e atores dentro do campo, do elemento regulador resulta da "a existência de um ambiente legal comum afeta diversos aspectos do comportamento e da estrutura das organizações (DiMaggio e Powell, 2005, p.77)". Na realidade, a necessária adequação das organizações aos dispositivos que as obrigam a cumprir determinados requisitos ou de adequar a certas imposições, acabar por torná-las mais semelhantes, uma vez que todas devem padronizar determinados comportamentos e adotar procedimentos idênticos ou muito próximos. O isomorfismo decorrente do mecanismo regulador decorre da obrigatoriedade do posicionamento comum.

Em termos de pilar normativo, a base passa a ser essencialmente moral e se apoia na obrigação social, onde "a ênfase é colocada na regra que introduz as dimensões prescritiva, valorativa e obrigatória dentro da vida social. Os sistemas normativos incluem valores e



## II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

normas (Scott, 2008, p. 54)". Segundo Carvalho, Vieira e Silva (2005, p. 486) "a ênfase normativa indica uma base essencialmente moral e a legitimidade organizacional é definida em termos de sua adesão a normas definidas como padrões de comportamento." Pela abordagem normativa, o isomorfismo corre em função da homologação social, pois se a legitimação deriva da adesão a padrões socialmente estabelecidos, a aceitação das organizações depende do enquadramento ao formato socialmente determinado, gerando semelhança e isomorfismo.

Por fim, o pilar cognitivo é aquele se vale do mimetismo como mecanismo por excelência e, portanto, procura adotar como parâmetro os arranjos estruturais das organizações, as estratégias institucionais, os indivíduos e os modelos de ação. Conforme Carvalho, Vieira e Silva (2005, p.9) "...a cognição como base para a legitimidade está, portanto, relacionada à definição da situação comum em que se acham os atores sociais e/ou à adoção de um quadro de referência que orienta a ação organizacional (Scott, 1995)". A ênfase cognitiva, "...considera os indivíduos e as organizações como realidades socialmente construídas, com distintas capacidades e meios para a ação, e objetivos que variam de acordo com seu contexto institucional (Carvalho, Falcão e Lopes, 1999, p. 9)".

Em termos resumidos, é possível identificar isomorfismo coercitivo por meio da força das normas legais, que acabam por tornar as organizações semelhantes, e de segmentos de empresas dominadas que se adequam em função de pressões (coerção) exercidas por aquelas que lideram e comandam o nicho de mercado; o isomorfismo normativo pode ser exemplificado pelos procedimentos profissionais, que envolvem práticas, métodos e normas compartilhadas e aceitas por toda a categoria e o cognitivo por meio da cópia dos casos de sucesso de outras organizações (Machado-da-Silva et al, 2003).

### **7.2. A transparência sob a lente da Teoria Institucional**

A abordagem reguladora, no que tange à teoria institucional, se expressa na transparência pela coerção legal, uma vez que sua base de sustentação se apoia em dispositivo constitucional, lei complementar e legislação ordinária. A transparência resulta de imperativo legal, obrigando todo e qualquer ente estatal a atender aos ditames da lei. Essa exigência acaba por determinar a existência de "portais de transparência" em todas as entidades públicas, com as mesmas informações básicas, com pequenas diferenças de informação em função da missão institucional específica de cada uma, caracterizando o que se pode considerar como isomorfismo coercitivo da transparência da coisa pública.

O pilar normativo decorre do amplo entendimento de que a coisa pública pertence ao cidadão e que, na qualidade de seu "proprietário", tem o direito de saber o que ocorre dentro do meio. A partir dessa premissa, se construiu a ideia de que a regra deve ser a publicidade, com informações, dados e explicações dos eventos, processos e fatos que envolvem o universo do Estado. Por outro lado, outra garantia decorrente da construção e consenso sociais e que envolve a visão normativa, também suportada por dispositivo de lei, o direito à privacidade atua como barreira a essa publicidade geral, resguardando ao cidadão aquilo que é legalmente e socialmente considerado com seu universo pessoal.



## II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

O isomorfismo da transparência em função do pilar normativo advém da maneira de disponibilização dos dados dentro dos portais, uma vez que a lei determina a publicação, mas a acessibilidade, bem como a facilidade de exposição dessas informações, constitui uma diretriz que decorre do consenso nos planos social e moral. Esse entendimento social formata os portais, tornando os sites e os serviços de prestação de informações muito parecidos, usando técnicas e processos idênticos ou semelhantes que objetivam tornar os portais mais "amigáveis".

A dimensão cognitiva se manifesta pela visão e estudo da maneira que a transparência se instituiu nas entidades públicas, como resposta ao crescente controle social, mas principalmente para cumprir o imperativo legal. Seminários, simpósios e palestras sobre o assunto foram realizados em períodos próximos à entrada da vigência da Lei de Acesso à Informação, eventos em que foram apresentados casos de "portais de transparência" existentes, com serviços de atendimento ao cidadão disponibilizando informações, bem como programas de integração dos dados de forma a permitir a rápida disponibilidade da informação dentro e fora da organização. Essas organizações pioneiras serviram como exemplo e modelo para aplicação em outras entidades estatais, fato que vem se repetindo, principalmente no nível municipal, onde há muitos municípios que ainda não se adequaram à lei. Essa "cópia" de exemplos paradigmáticos, mimetismo, vem a caracterizar o que resulta no isomorfismo decorrente do pilar cognitivo.

Pode-se considerar, em termos de mundiais, que existe um isomorfismo normativo no que tange à transparência, uma vez que, com algumas exceções localizadas, há um consenso mundial favorável à transparência, gerando procedimentos e processos muito semelhantes, que por sua vez se formalizam por meio de legislações de conteúdos muito próximos, com estruturas legais reguladoras parecidas, resultando em isomorfismo regulador. No plano cognitivo, o acordo firmado na mencionada "*Open Government Declaration*" não poderia deixar de ser mais paradigmático. Inicialmente firmado por oito países, hoje congrega cinquenta e oito nações, que se espelharam no ocorrido em 2011 e aderiram ao acordo, repetindo o mesmo feito dos pioneiros da iniciativa.

### **8. Considerações finais**

O início do presente trabalho, em rápida conceituação e contextualização do tema, colocou a relevância da transparência dentro do relacionamento estado e cidadão, como se verifica pelas referências acadêmicas, que embora com abordagens distintas, todas convergiram no sentido da importância, e pelo exemplo de governo aberto no primeiro governo de Barack Obama.

O destaque do fenômeno dentro do ordenamento jurídico nacional mereceu um tópico específico do trabalho. A proeminência da transparência se concretiza com a presença da publicidade como princípio previsto na lei maior nacional, a Constituição Federal. Em regramento federal de alto posicionamento hierárquico, os portais de transparência públicos



## II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

receberam tratamento por meio de lei complementar à Constituição. Por final, a Lei de Acesso à Informação se tornou o dispositivo que alterou de forma radical o relacionamento entre os entes governamentais e seu usuário direto, o cidadão, democratizando a informação e tornando sua disponibilização uma obrigação dos órgãos públicos.

Da mesma forma, a transparência no âmbito do governo eletrônico comprovou seu destacado papel como instrumento que usa a mediação da tecnologia da informação e comunicação para alavancar sua função de mecanismo de governança, de difusão da informação ao cidadão, de *accountability* dentro da área pública e, como objetivo principal e final, disponibilizar os meios para ampliar o espaço democrático.

No novo e cada vez mais estudado e debatido campo das cidades inteligentes ocorre o maior impacto do objeto deste estudo. Nas cidades e suas comunidades, pela proximidade e relacionamento mais direto, os resultados da transparência são mais palpáveis, repercutindo de forma intensa, evidências comprovadas em função da disponibilização de informações que fazem parte da rotina das pessoas, como, por exemplo, os critérios de cobrança de impostos, taxas, o andamento da instalação da rede de esgotos, o salário dos vereadores e o custo da obra da esquina. Em função desse contato mais direto, sua importância ficou evidenciada pelos dados apresentados na tabela deste trabalho, que retrata a presença da transparência em todos os quadrantes de um modelo *de smart city* considerado como referência dentro dos atuais estudos acadêmicos.

A análise com fundamento na teoria institucional, que se valeu dos dispositivos legais como função do pilar regulador, reflexo de um consenso e entendimento social global, eis que compartilhados pelas pessoas e nações de todos os cantos do planeta, estudado pela abordagem normativa, apontou como importante decorrência da visão cognitiva o mimetismo mundial da transparência, processo que vem sendo instituído de forma muito semelhante nas diversas nações em função da importância dos seus resultados para uma sociedade efetivamente livre.

O tema se mostra propício para vários tipos de abordagens e discussões, mas o cerne da questão, a importância radical da transparência para a sociedade moderna, restou demonstrada neste rápido estudo. A referência de Scholl (2012), no início deste trabalho, sobre a relação de causa e efeito entre a informação acessível e a tomada de decisão compartilhada cabe ser lembrada, pois, na medida em que a tecnologia facilita o compartilhamento da informação e propicia os meios para tanto, cabe ao estado fornecer os elementos que podem permitir ao cidadão construir o seu livre convencimento dentro do universo do qual é titular, para, munido desses insumos, influir, pressionar, decidir, exigir providências, enfim, participar ativamente nos rumos do seu município, estado e país. Transparência é requisito prévio da participação, pois somente participa efetivamente quem sabe, conhece as variáveis. Transparência é requisito prévio da democracia. Transparência é requisito prévio da liberdade e todo o ser humano tem o direito natural e inalienável de ser livre.



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

### Referências

Aldama-Nalda A. et al. (2012). **Smart Cities and Service Integration Initiatives in North American Cities: A Status Report**. 13th ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, College Park, Maryland, USA, 2012. Anais...

Alawadhi et al. (2012). **Building Understanding of Smart City Initiatives**. In: Electronic Government. Scholl et al. (Eds.): EGOV 2012, LNCS 7443, pp. 40-53.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Portal. **Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 29 jun. 2013.

Brasil. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Portal. **Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em 29 jun. 2013.

Brasil. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Portal da **Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 29 jun. 2013.

Carvalho, C. A.; Vieira, M. M. F. E Goulart, S. (2005). **A trajetória conservadora da teoria institucional**. Revista de Administração Pública – RAP, v.39, n.4, p.849-874,.

Carvalho C .A. P, Vieira M. M. .F. E Lopes F. D. (1999). **Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações**. ENANPAD, Foz do Iguaçu 1999. Anais Enanpad.

Chourabi H. et al. Understanding Smart Cities: An Integrative Framework (2012). 45th HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 2012, Honolulu, USA. *Anais HICSS*.

Ciborra C. (2005). Interpreting e-government and development: Efficiency, transparency or governance at a distance? *Information Technology & People*, Vol. 18, nº 3, pp.260 - 279.

Dawes S. S; E Helbig N. (2010). **Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency**. In: Electronic Government: Lecture Notes in Computer Science, M.A. Wimmer et al. (Eds.):



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

EGOV 2010, LNCS 6228, p. 50–60. Disponível em:

<[http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/ifip\\_2010\\_opengov/ifip\\_2010\\_opengov.pdf](http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/ifip_2010_opengov/ifip_2010_opengov.pdf)>. Acesso em 29 jun. 2013.

Dawes S.S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, vol. 27, p. 377–38.

Dimaggio, Paul J., Powell; Walter W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.2, p.74-89.

Fonseca, V.S. (2003). **A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos.** In: VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C.A. (Orgs.) *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. São Paulo: FGV, p.47-66.

Ferreira, A. B. H. (2008). Aurélio, o dicionário da língua portuguesa. Edição Especial. Curitiba: Ed. Positivo. 544 p.

Gil-Garcia J. R.; Luna-Reyes, L. F. (2008). A Brief Introduction to Electronic Government: Definition, Applications and Stages. *Revista de Administración Pública*, Cidade do México, v. 18, n. 2, p. 221-241, mai./ago.

Harrison, T. M. et al. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, v. 17, p.83-97.

Kassen, M. (2013). A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project, *Government Information Quarterly*, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.012>>. Acesso em 20 set 2013.

Kim, S, Kin H. J. E Lee H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly*, v. 26, p. 42–50,

Machado-Da-Silva, C. L., Guarido Filho, E.R., Nascimento, M. .R E Oliveira, P. T. (2003). **Institucionalização da Mudança na Sociedade Brasileira: o papel do formalismo.** In: M.M. Vieira e C.A. Carvalho. *Organização, Instituições e Poder no Brasil* (p. 179 -202). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Nam, T.; Pardo, T.A. (2011). **Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions.** ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, 12º, 2011, College Park, Maryland, USA. Anais. Disponível em:<[http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/dgo\\_2011\\_smartcity/dgo\\_2011\\_smartcity.pdf](http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/dgo_2011_smartcity/dgo_2011_smartcity.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2013

NAM .; PARDO T. A. (2012). **Transforming City Government: A Case Study of Philly311** . In: Nam e Pardo. *INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE, ICEGOV, 6ª, 2012, Albany. Proceedings...* Albany, 2012. Disponível em: <[http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/icegov\\_2012\\_philly311/icegov\\_2012\\_philly311.pdf](http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/icegov_2012_philly311/icegov_2012_philly311.pdf)>. Acesso em 30 jun. 2013.



## II Simposio Internacional de Gestao de Projetos (II Singep) Simposio Internacional de Inovacao e Sustentabilidade (I S2IS)

Nam T.; Pardo T. A (2012). Exploring 311-Driven Changes in City Government . 8th Americas Conference on Information Systems, AMCIS, Seattle, Washington, 2012. *Proceedings...* Seattle, 2012.

Open Government Data. Disponível em: <http://www.opengovdata.org/>> .Acesso em 22 set. 2013.

Portal do Governo Eletrônico da União. **Dados Abertos**. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/Dados-Abertos>>. Acesso em 22 set. 2013.

Portal da **Open Knowledge Foundation**. Disponível em: <<http://okfn.org/pendata/>>. Acesso em 22 set. 2013.

Portal **Open Government Partnership**. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em 22.set.2013.

Scott, W. R. (2008). **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage.

Scholl, H. J. (2012). Five trends that matter: Challenges to 21st century electronic government. *Information Polity*, v. 17, p. 317–327.

Valdés, G. et al. (2011). Conception, development and implementation of an e-Government maturity model in public agencies. *Government Information Quarterly*, p. 28, p.176–187.

---

<sup>i</sup> *Accountability* - palavra inglesa, sem termo em português que corresponda exatamente ao significado, está vinculada ao conceito de "prestar contas" a quem de direito e de "responsabilidade". Essa responsabilidade se relaciona com o bom desempenho, em termos de legalidade e efetividade, da atividade imputada ao agente público.