

Capítulo

2

A Importância dos Sistemas de Informação para a Participação Pública, Controle Social e Controle Interno: Um Estudo de Caso da Prefeitura do Recife

Marcelo L. Perrucci, Ricardo Neves Cardoso e Rodrigo Brayner

Abstract

This chapter explores how information systems strengthen public participation, social control, and inclusion in governance, focusing on the case of Recife. Based on the Theory of Absorptive Capacity, it argues how structured data systems promote transparency, participation, accountability, and citizen-centered policies. By integrating technologies such as storytelling and accessible, cutting-edge interfaces, Recife fosters active citizenship, reduces informational asymmetries, and empowers marginalized groups, establishing itself as a model of participative and inclusive democracy.

Resumo

Este capítulo explora como os sistemas de informação fortalecem a participação pública, o controle social e a inclusão na governança, com foco no caso de Recife. Com base na Teoria da Capacidade de Absorção, argumenta-se como sistemas estruturados de dados promovem transparência, participação, accountability e políticas centradas no cidadão. Ao integrar tecnologias como storytelling e interfaces acessíveis, com tecnologia de ponta, Recife incentiva a cidadania ativa, reduz assimetrias informacionais e empodera grupos marginalizados, consolidando-se como um modelo de democracia participativa e inclusiva.

1. Introdução

No contexto de sociedade moderna, a administração pública enfrenta o desafio de atender a uma população cada vez mais participativa e exigente, especialmente quando falamos das gestões municipais, que atuam diretamente na execução das políticas públicas e prestam serviço direto à população. Para fazer frente a esse novo momento, a gestão do conhecimento e da informação passaram a ser cruciais para garantir o pleno exercício do controle social, bem como viabilizar a execução de políticas públicas de forma eficaz.

Nesse cenário, de volume de dados excessivo, os sistemas de informação surgem como alternativas fundamentais para viabilizar e facilitar a interação governo-sociedade permitindo uma maior velocidade na disponibilização desses dados e, com isso, viabilizar uma gestão mais participativa, inclusiva e cidadã.

A utilização desses sistemas busca proporcionar uma forma ágil, confiável e sólida para a garantia da transparência na administração pública, pois possibilitam o armazenamento, a análise e a disponibilização de forma estruturada de dados de modo a permitir que os cidadãos acessem informações de gastos públicos, investimentos, fornecedores, contratações e, inclusive, a priorização dada pela gestão estratégica do ente. É verdade que ainda existe um longo caminho a ser percorrido, pois a simples disponibilização dos dados, mesmo que de forma estruturada e organizada, não garante a transparência. A implementação de ferramentas como Storytelling e o investimento em painéis visualmente mais leves atrás da análise de experiência dos usuários, são estratégias dos entes para dar um passo além da simples disponibilização, mas ainda demandam de mais mudanças para garantir a efetiva mudança que colocará o usuário do serviço público como verdadeiro protagonista.

Um ambiente propício para a *accountability* é aquele em que a população pode ter acesso às informações públicas de forma clara, em linguagem cidadã, criando um ambiente propício ao controle social, à fiscalização dos gastos públicos e atos praticados pelos governantes. Não se trata somente de abertura de dados, mas de um processo de transferência de protagonismo, gerando cidadãos mais engajados, atuantes e condutores de transformações sociais.

Portanto, o investimento, por parte da administração pública, em sistemas de informação e fortalecimento dos instrumentos de participação social é fundamental para a construção de uma lógica de controle social verdadeiramente representativa, atuante e eficaz. A lógica desses investimentos devem ser guiadas sempre pelo olhar do cidadão, pensando no melhor formato de acesso, em disponibilidade, em integridade. Com isso, o conceito de sociedade sai fortalecido e o propósito dos governos na busca do atendimento dos preceitos fundamentais da Constituição, em especial em seu artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

A ausência desses investimentos dificulta bastante a atuação cidadã no exercício do seu papel fiscalizador e agente indutor de mudanças, pois sem sistemas de informação sólidos, a disponibilização dos dados necessários para que aconteça essa atuação, é inviabilizada. Isso dificulta não só o controle social mas, também, a atuação dos gestores públicos, impedindo-os

uma tomada de decisão assertiva, embasada e segura, ampliando assim o risco na gestão de suas áreas de atuação. Assim, este capítulo discorre com profundidade acerca da importância destes sistemas, evidenciando sua relevância para a participação ativa da sociedade no acompanhamento da atuação da administração pública, para o fortalecimento do controle social e a relevância da atuação do controle interno para viabilizar a eficácia e efetividade na execução das políticas públicas.

2. A importância do controle interno para a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas.

Importante, antes de adentrar no detalhamento da importância do controle interno para a consecução de políticas públicas, faz-se necessário apresentar uma breve linha do tempo dos principais marcos legais e, em complemento, alguns conceitos elaborados pelas principais organizações profissionais internacionais que possuem relação com a área.

A evolução do controle interno na administração pública no Brasil foi marcada, inicialmente, pela edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que determinou, dentre outros aspectos, a verificação dos atos de execução orçamentária de forma prévia, concomitante e posteriori, constituindo, do ponto de vista legal, a formalização das primeiras rotinas de controle. Além disso, a referida legislação também previu a necessidade do controle da legalidade dos atos praticados pela administração.

Segundo Carvalho Filho, o controle de legalidade dos atos da Administração:

“pode ser interno ou externo, vale dizer pode ser processado pelos órgãos da mesma Administração ou por órgãos de Poder diverso. Pode dizer-se, assim, que Legislativo, Judiciário e a própria Administração podem exercer o controle de legalidade. O judiciário, por exemplo, examina a legalidade de atos administrativos em mandado de segurança (art. 5º, LXIX, CF). O Legislativo pelo seu Tribunal de Contas aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal (art. 71, III, CF). E a Administração, em qualquer esfera, controla a legalidade de seus próprios atos: se uma autoridade age em desconformidade com a norma jurídica válida, pode o Secretário controlar a legalidade da ação administrativa.”

Com a reforma administrativa instituída pelo Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, novas diretrizes foram incorporadas à administração pública, entre elas, a elevação do controle como princípio fundamental da administração federal e a determinação de que o mesmo deveria ser exercido em todos os níveis e órgãos da administração federal. A modernização introduzida pelo supracitado Decreto permitiu não só a ampliação da relevância do controle como permitiu o acompanhamento mais célere da gestão. Desse marco em diante o controle passou a atuar em outras perspectivas que não aquelas relacionadas aos aspectos formais, passando a guiar-se pelos princípios da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade.

As mudanças advindas deste novo conceito de controle influenciaram na redação da Carta Magna de 5 de outubro de 1988, sobretudo, no que se refere à instituição dos controles interno e externo aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e quanto ao modo de condução das políticas financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da administração:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta,

quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Em relação ao Município de Recife, objeto discorrido neste capítulo, o normativo que regula o tema é a Constituição Estadual de Pernambuco em seu Artigo 31, que estabelece a obrigatoriedade dos Controles Internos de cada Poder dar conhecimento ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco de eventual irregularidade que se tenha conhecimento.

Além legislação indicar como papel do Controle Interno ser garantidor dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, importantes instituições conceituam a área como fundamental nesse processo de fortalecimento de políticas públicas, com destaque para a CGU, através do Artigo 2º da Instrução Normativa 01/2016, que aponta os controles internos como:

Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica; (...)

Destarte, compete aos controles internos garantir razoável assertividade quanto ao alcance dos objetivos organizacionais em termos de efetividade e eficiência, com estabelecimento de metas de desempenho e racionalização de recursos, em conformidade com as legislações. Já a

International Organization of Supreme Audit Institutions (2004) conceitua o controle interno como um processo integrado, projetado para lidar com os riscos e fornecer garantia razoável de que, no prosseguimento da missão da entidade, serão alcançados os seguintes objetivos gerais: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de prestação de contas (*accountability*); das leis e regulamentos aplicáveis; e salvaguarda de recursos contra a perda, mau uso e danos.

Para fazer frente a esse desafio, o município do Recife vem investindo de forma expressiva em tecnologia da informação e tem destinado importantes recursos para fortalecimento dessa área estratégica, com destaque para a ampliação dos cargos na área com a criação de uma Unidade do Portal da Transparência e uma Gerência de TI e, também, capacitou cerca de 40 colaboradores em PowerBi e adquiriu licenças a workspaces, que viabilizaram projetos importantes que estão sendo desenvolvidos pela Controladoria-Geral do Recife.

O olhar desses projetos é voltado especialmente para participação cidadã no processo decisório e de fiscalização do município, como preceituam as boas práticas definidas na Lei de Usuário do Serviço Público, das quais destacamos em relação ao Portal da Transparência: a automação de consultas e disponibilização de dados em PowerBi, ferramentas de inclusão e acessibilidade, uso da chatbot e Inteligência Artificial.

Na área de Ouvidoria, destacam-se a criação Conselho de Usuário do Serviço Público de forma totalmente digital e o Projeto Ouvidoria 4.0 que utilizam-se de IA para classificação das manifestações e avaliações dos cidadãos, transformando dados desestruturados em importantes inputs no processo de governança de serviços, a partir da retroalimentação, dessa vez em dados estruturados, que permitem aos gestores estratégicos da capital Pernambucana uma tomada de decisão com base em informações consistentes capturadas diretamente da população e, com isso, efetivando políticas públicas, garantindo sua eficiência e eficácia.

3. A importância do controle interno para a eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas.

Os notáveis avanços apresentados pela legislação na área de controle são evidentes, porém, ainda existem discussões no que se refere a seus conceitos, funções e formas de atuação. As controladorias possuem atribuições distribuídas entre subfunções de controle, que, na perspectiva interna, são chamadas macrofunções (Ribeiro; Bliacheriene; Santana, 2019), por agruparem as atividades em grandes blocos. Apesar de ainda não existir consenso sobre as macrofunções da controladoria, Bona (2021) aponta que o modelo de controladoria pública que predomina no Brasil é composto por até 6 (seis) macrofunções, a saber: 1) controle interno (controladoria); 2) auditoria governamental; 3) corregedoria (atividades correcionais); 4) ouvidoria e acesso à informação; 5) gestão da transparência e integridade; e 6) apoio ao controle externo.

No município de Recife, percorrido neste capítulo, em recente atualização legislativa, considerou 4 (quatro) macrofunções em seu redesenho de competências, são elas: 1) controladoria; 2) auditoria governamental; 3) correição; 4) ouvidoria. Que são definidas da seguinte forma:

I - ouvidoria - quando recebe, registra e trata denúncias e manifestações do cidadão, encaminhadas pela Ouvidoria-Geral do Município, sobre os serviços

prestados à sociedade e a adequada aplicação de recursos públicos, visando à melhoria da sua qualidade, eficiência, resolubilidade, tempestividade e equidade;

II - controladoria - quando orienta e acompanha a gestão governamental para subsidiar a tomada de decisões a partir da geração de informações, de maneira a garantir a melhoria contínua da qualidade do gasto público;

III - auditoria governamental - quando examina a legalidade e legitimidade e avalia os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

IV - correição - quando apura os indícios de ilícitos praticados no âmbito da Administração pública, e promove a responsabilização dos envolvidos, por meio da instauração de processos e adoção de procedimentos, visando, inclusive, ao ressarcimento nos casos em que houver dano ao erário.

Para fins de delimitação e posterior detalhamento de conceitos, utilizaremos a base normativa da Controladoria-Geral do Recife, utilizada tanto em seu Manual de Auditoria Interna como em sua legislação de regência.

Em nível nacional, a CGU é responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República. Sua organização administrativa da Controladoria Geral da União (CGU) é composta por 6 (seis) órgãos específicos singulares: Secretaria Federal de Controle Interno, a Ouvidoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria Nacional de Acesso à Informação, Secretaria de Integridade Privada e a Secretaria de Integridade Pública.

A definição dessas macrofunções passou por uma série de evoluções ao longo do tempo que, além de serem mudanças conceituais, demonstram o crescimento na importância do papel das controladorias, que antes era considerada uma função mais restrita à análise de contas e ao processamento de registros contábeis e passou a assumir uma função estratégica, contribuindo diretamente na elaboração do planejamento organizacional, subsidiando as gestões com informações estratégicas e orientando suas diretrizes (Assis; Silva; Catapan, 2016).

No que tange às atribuições específicas definidas nas perspectivas macrofunções, Castro (2018), aponta que a função de Auditoria Governamental busca a confirmação da legalidade e da legitimidade dos atos e fatos administrativos, e avaliar os resultados alcançados, conforme os aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística. As atribuições trazidas se assemelham diretamente com o modelo adotado pelo Município do Recife, conforme detalhado na Lei 19.082/2023.

Em relação à Ouvidoria, destacamos como uma forma valorosa de interação com sociedade, que servirá como importante ferramenta para aperfeiçoar a governança dos serviços prestados pela administração pública e que, através das manifestações prestadas pelos seus usuários, funcionará como instância de integridade e promoção do controle social, através da participação ativa e efetiva. Um outro aspecto importante dos dados coletados a partir desse canal é a possibilidade

de retroalimentar o planejamento das gestões na construção e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Quanto à atuação da correição, destacam-se a defesa da integridade e da normalidade do funcionamento do serviço público, atuando de forma preventiva, detectiva e punitiva, especialmente, neste último caso, em processos administrativos disciplinares e processos administrativos de responsabilização. Como aponta Di Pietro (2000), o poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais agentes sujeitos à disciplina administrativa.

Quanto ao Controle Interno, ou Controladoria, as atividades dessa função tem papel estratégico na atuação do Órgão, pois tem o olhar voltado para o aperfeiçoamento dos controles internos, da gestão de riscos, da aplicação correta dos recursos públicos, com o foco na efetividade, eficácia e eficiência da gestão pública.

A atuação articulada e integrada entre suas macrofunções, proporciona aos gestores municipais, nas suas diversas esferas de competências, uma gestão com mais governança, estratégica e íntegra, proporcionando confiabilidade na sua atuação e segurança jurídica nas suas ações.

4. *Accountability* social, participação pública e a transparência.

A necessidade de segurança e desenvolvimento social levou os indivíduos a se organizarem sob a égide de leis comuns, garantidas por um Estado soberano. Nesse processo, conforme argumenta Hobbes (1651), o cidadão abdica de parte de sua liberdade individual, agora regulada pelas normas e leis instituídas pelo Estado.

Com o crescimento das sociedades humanas, a participação direta de todos na administração das comunidades tornou-se impraticável, especialmente em grupos maiores do que tribos ou clãs. Assim, como observado por Bobbio (2009), surge o modelo de participação representativa, no qual indivíduos são escolhidos para atuar em nome do coletivo. No contexto do Estado brasileiro, essa representação ocorre por meio de eleições que designam os ocupantes dos poderes Executivo e Legislativo em suas diferentes esferas.

O mandato conferido aos representantes eleitos, como os deputados federais, é legitimado pelo voto popular, que autoriza esses indivíduos a defender os interesses dos eleitores. Dessa delegação emerge a responsabilidade de prestação de contas, garantindo que as ações dos representantes estejam alinhadas às expectativas e compromissos assumidos durante o processo eleitoral.

Bairral et al. (2015), por sua vez, ampliam a discussão ao incluir gestores e servidores públicos no escopo de controle pela sociedade. Para os autores, esses agentes, ao administrar os recursos públicos em busca do bem comum, também devem ser responsabilizados, dado que sua atuação se fundamenta no contrato social implícito, conforme os princípios delineados por Rousseau (2003).

Assim, o modelo de democracia representativa organiza a sociedade de maneira a delegar a uma parcela específica de indivíduos a tarefa de atuar em nome do coletivo, permitindo que a maioria da população se dedique a outras atividades cotidianas, como trabalho, consumo e vida pessoal. Nesse arranjo, os representantes eleitos – tanto no poder Legislativo, como deputados, senadores e vereadores, como no poder Executivo, com presidente, governadores e prefeitos – são responsáveis por formular políticas públicas, enquanto os servidores públicos efetivos executam, monitoram e avaliam essas políticas, além de prover serviços essenciais à população (PERRUCCI, 2019).

Esse sistema, entretanto, não isenta os representantes e servidores públicos de mecanismos de controle. Os servidores efetivos estão vinculados a normas e princípios que regem a administração pública, com destaque para o princípio da legalidade, que delimita sua atuação ao que está expressamente permitido pela legislação. Já os representantes eleitos enfrentam não apenas o controle da legalidade, mas também a necessidade de alinhar suas ações às demandas sociais. Caso falhem nesse alinhamento ou nas entregas esperadas pela população, correm o risco de não serem reconduzidos a seus cargos em eleições futuras.

Dessa relação entre representantes e sociedade emerge a obrigação de prestar contas, de atender às expectativas coletivas e de respeitar o ordenamento jurídico, configurando o conceito de *accountability*. Esse princípio pressupõe que a sociedade tenha acesso às informações sobre a gestão pública, permitindo-lhe avaliar os resultados das políticas, verificar a legalidade e a relevância dos atos governamentais e participar das instâncias deliberativas. A transparência – compreendida tanto em sua dimensão ativa, por meio da divulgação espontânea de dados pelo governo, quanto na forma passiva, por meio de respostas a solicitações de informação – é um elemento fundamental para assegurar a *accountability* e fortalecer a participação cidadã.

A transparência, compreendida como a divulgação ativa e passiva de informações públicas sobre a execução orçamentária e os resultados de políticas públicas, empodera a sociedade, não apenas a exercer o seu papel de controle social, com a verificação dos resultados de políticas públicas e a conformidade dos gastos governamentais, como também qualifica o debate público e a participação da população no processo de tomada de decisões, na medida em que a sociedade passa a conseguir dialogar após uma redução na assimetria de informações em relação ao governo (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Nesse sentido, Giordano da Silva Rossetto (2007) argumenta que a publicidade constitui um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito. Na mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello (2003) complementa ao afirmar que a publicidade decorre da indisponibilidade do interesse público, especialmente pela necessidade de que a sociedade acompanhe e avalie as ações realizadas pelo poder público. Para que tal controle e participação sejam efetivos, é imprescindível que os cidadãos tenham acesso ao conhecimento das iniciativas governamentais, o que demanda transparência e a garantia do direito à informação (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Garantido o acesso a informações públicas e a transparência os gastos e resultados da implementação das políticas públicas, tem-se garantida a *accountability*, termo que não possui uma

tradução direta para o português, mas refere-se à responsabilização e à prestação de contas (CAMPOS, 1990).

Peruzzotti e Smulovitz (2002), com base em O'Donnell (1999), classificam a *accountability* em três tipos: horizontal, vertical e social. A *accountability* horizontal ocorre no âmbito do governo, por meio de mecanismos legais e institucionais, como o controle interno e externo exercido por órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A *accountability* vertical, também chamada de eleitoral, manifesta-se pelo controle exercido pela sociedade no momento das eleições, quando os cidadãos podem aprovar ou reprovar, pelo voto, o desempenho de seus representantes. A não reeleição, por exemplo, é uma resposta ao descumprimento de promessas eleitorais (ARBELÁEZ, 2014).

No entanto, O'Donnell (1994), citado por Peruzzotti e Smulovitz (2002), observa que as democracias latino-americanas frequentemente apresentam deficiências na *accountability* vertical. Ele descreve tais sistemas como "Democracias Delegativas", destacando que, nesses contextos, os eleitores geralmente não acompanham as ações de seus representantes eleitos nem cobram a execução dos compromissos assumidos. No caso brasileiro, verifica-se uma forte atuação da *accountability* horizontal, especialmente em virtude da crescente atenção à transparência e ao controle social, ainda que a *accountability* vertical permaneça insuficiente.

A *accountability* social, por sua vez, refere-se aos esforços da sociedade para assegurar a boa gestão dos recursos públicos e a representatividade dos interesses coletivos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Essa dimensão destaca a relevância da transparência e do acesso à informação, que são essenciais para viabilizar a participação cidadã e o controle social.

A transparência no setor público abrange tanto a divulgação proativa de informações (transparência ativa) quanto a resposta às solicitações feitas pela sociedade com base em marcos como a Lei de Acesso à Informação (transparência passiva). Além disso, há a transparência proativa, caracterizada pela divulgação espontânea de dados de interesse geral, mesmo sem exigência legal (CGU, 2013; 2015). Tal transparência, por sua vez, permite o controle social e qualifica a participação pública.

A participação pública na elaboração de políticas públicas é um componente essencial para fortalecer a democracia e ampliar a legitimidade das decisões governamentais. Por meio de mecanismos como consultas públicas, audiências, conselhos participativos e plataformas digitais, os cidadãos têm a oportunidade de influenciar diretamente a formulação de políticas que atendam às suas necessidades e expectativas. Essa interação não apenas aumenta a representatividade, mas também possibilita que o poder público incorpore diferentes perspectivas e conhecimentos ao processo decisório, tornando as políticas mais eficazes e alinhadas com a realidade social.

A integração da sociedade civil no ciclo de políticas públicas reforça o princípio da corresponsabilidade entre Estado e cidadão. Ao participar das etapas de diagnóstico, planejamento e avaliação, os indivíduos se tornam agentes ativos na busca por soluções coletivas, ampliando o controle social e a transparência do processo. Essa colaboração também contribui para reduzir assimetrias de poder, permitindo que grupos historicamente marginalizados tenham voz na definição das prioridades governamentais. No entanto, para que essa participação seja

efetiva, é imprescindível que o governo adote estratégias de comunicação acessíveis e promova a capacitação da sociedade para compreender e intervir nas políticas públicas.

Apesar das vantagens, a participação pública enfrenta desafios significativos, como a baixa mobilização social, a falta de recursos técnicos e a desconfiança mútua entre cidadãos e instituições públicas. Muitos cidadãos desconhecem os mecanismos disponíveis ou consideram que sua contribuição não terá impacto real nas decisões. Por outro lado, governos podem tratar a participação como mera formalidade, limitando-se a ouvir demandas sem incorporá-las de maneira substantiva. Superar essas barreiras exige esforços coordenados para fortalecer a educação cívica, ampliar o acesso à informação e criar espaços efetivos e inclusivos de diálogo, assegurando que a participação seja não apenas um direito, mas uma prática consolidada na gestão pública.

5. A participação pública como indutor de mudanças, promovendo a equidade, a diversidade e a inclusão.

No contexto governamental, as políticas públicas representam o principal instrumento para transformar as propostas aprovadas pela sociedade em ações concretas. Embora o conceito de políticas públicas varie entre estudiosos, neste trabalho, o termo é entendido como uma ação governamental estruturada e planejada, direcionada a atingir objetivos específicos delineados pelos representantes eleitos. Além de sua legitimidade oriunda do voto, as políticas públicas podem ser enriquecidas pela participação direta da sociedade, por meio de consultas públicas, audiências, conselhos participativos e outras formas de controle e deliberação social. Diferentemente de atividades procedimentais rotineiras, as políticas públicas requerem um planejamento estratégico que articule recursos, metas e indicadores de desempenho, promovendo soluções que reflitam tanto as prioridades do governo quanto as demandas da população. Assim, a participação cidadã direta complementa o mandato representativo, fortalecendo a conexão entre Estado e sociedade e ampliando a efetividade das políticas públicas governamentais.

Os objetos das políticas públicas abrangem uma ampla gama de temas, que vão desde a proteção da flora e da fauna até a defesa dos direitos humanos, incluindo também iniciativas para o aumento da produção industrial e a geração de empregos. A implementação dessas políticas se dá por meio de diferentes instrumentos, variando desde legislações e programas governamentais até parcerias com a sociedade civil e o setor privado, e com distintos níveis de interação com a população. Essa diversidade de instrumentos reflete a complexidade das demandas sociais e a necessidade de abordagens multifacetadas.

Independentemente de seu escopo ou instrumento, as políticas públicas se desenvolvem no âmbito governamental e têm como foco, direto ou indireto, a população brasileira. Essa população, no entanto, é marcada por um alto grau de heterogeneidade, manifestado em aspectos como religião, orientação sexual, classe social, nível educacional e local de moradia. Essa diversidade impõe desafios significativos à formulação e implementação das políticas, uma vez que soluções uniformes podem não ser adequadas para atender às distintas realidades e necessidades que coexistem no país.

Dessa forma, as desigualdades sociais estão intrinsecamente ligadas às políticas públicas, tanto como elementos do contexto em que são concebidas quanto como alvos de suas intervenções. Mesmo quando o objetivo declarado das políticas é a redução de desigualdades, essas mesmas desigualdades podem influenciar seu desenho, execução e impacto, reproduzindo, em alguns casos, as próprias disparidades que buscam combater. Isso ressalta a importância de uma análise criteriosa e de uma abordagem inclusiva na formulação de políticas públicas, que considere as especificidades de diferentes grupos sociais e promova a equidade de forma efetiva.

A acumulação ou potencialização simultânea de desigualdades relacionadas com a classe social (ou com o nível socioeconômico), o gênero, a raça ou etnia, o território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais com discriminações múltiplas que se manifestam como desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, bem como com marcadas diferenças no exercício de direitos e oportunidades, nas capacidades e no tratamento. 4 (Cepal, 2016, p. 20 – Tradução nossa)

Long (1999) utiliza o conceito de "interface" para descrever o intrincado emaranhado de relações, interesses e intenções que permeiam a interação entre cidadãos e Estado. Segundo ele, a análise dessas interfaces é essencial para todas as etapas do ciclo de políticas públicas, abrangendo o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação. Essa abordagem permite compreender como diferentes atores sociais, com perspectivas, recursos e poderes variados, negociam, influenciam e transformam as políticas em contextos específicos.

Além disso, Long destaca que o desenho e a execução das políticas públicas estão intimamente conectados aos discursos dominantes que prevalecem nas interfaces contemporâneas. Esses discursos refletem as dinâmicas de poder, os valores culturais e as prioridades sociais do momento, moldando tanto os objetivos das políticas quanto os meios utilizados para alcançá-los. Assim, as interfaces entre cidadãos e Estado não apenas configuram os processos de governança, mas também revelam os desafios e as oportunidades para a promoção de maior inclusão e equidade.

A análise das interfaces nos permite compreender como discursos dominantes são endossados, transformados ou desafiados. Discursos dominantes são caracteristicamente repletos de reificação (geralmente do tipo “naturalística”) que pressupõe a existência e significância de certos traços sociais e agrupamentos, pertencentes, por exemplo, a estruturas “comunitárias”, “hierárquicas” ou “igualitárias”, e de construções culturais de etnicidade, gênero e classe. Tais discursos servem para promover determinados preceitos políticos, culturais e morais, e são comumente mobilizados em disputas sobre significados sociais e recursos estratégicos.5 (Long, 1999 – Tradução nossa)

A análise proposta por Long reforça a necessidade de um olhar crítico e contextualizado sobre as interações sociais no âmbito das políticas públicas. Identificar as interfaces predominantes e os discursos que as sustentam é fundamental para superar barreiras estruturais, ampliar a participação cidadã e garantir que as políticas sejam mais eficazes, responsivas e alinhadas às demandas da sociedade.

Essas formas e mecanismos de discriminação se baseiam também nos estereótipos que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão de seu sexo, etnia, raça ou cor da pele, orientação sexual, situação socioeconômica ou outra condição presente em diversos âmbitos da vida

*social e que, assim como as discriminações, permeiam as próprias instituições e são reproduzidas por estas.*⁶ (Cepal, 2016, p. 20 – Tradução nossa).

No mesmo sentido:

A natureza reprodutora desse processo impõe-nos o desafio de questionar e avaliar em que medida a implementação de políticas públicas não seria também um locus importante de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. Até que ponto e por meio de que processos a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas não estariam contribuindo para uma distribuição desigual de oportunidades e para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes? (Pires, 2017)

Verifica-se, portanto, que constitui elemento mister de combate à desigualdade, e a luta pela inclusão e pelo respeito à diversidade, a divulgação de informações de interesse social em transparência, a existência de mecanismos de participação pública, e a capacidade da administração pública de absorver as informações e anseios da população a partir dessa participação, com posterior conversão disso em políticas públicas efetivas.

6. A necessidade de um SI estruturado para o melhor funcionamento do controle interno e da participação pública.

Considerando a eficiência e a transparência na administração pública como princípios essenciais para o fortalecimento das democracias contemporâneas, os sistemas de informações estruturados tornam-se imprescindíveis para a operacionalização efetiva de mecanismos de controle interno e de participação cidadã, na medida que organizam as complexas relações entre o governo e a sociedade. Para além disso, a Teoria da Capacidade de Absorção, oriunda do campo de sistemas de informação (SI), oferece um arcabouço teórico útil para compreender como as organizações públicas podem transformar dados oriundos da participação pública em políticas públicas alinhadas com as necessidades da população.

Os sistemas estruturados, ao organizarem e centralizarem dados, garantem que as informações estejam acessíveis para análise e tomadas de decisão. Em um contexto de controle interno, a disponibilidade de dados de alta qualidade possibilita auditorias mais eficazes, identificação de desvios e a geração de relatórios que auxiliam na prevenção de fraudes e corrupção.

As manifestações de ouvidoria e outras formas de interação entre cidadãos e governo oferecem uma relevante fonte de dados sobre as demandas e expectativas da população. Quando organizadas de forma estruturada, essas informações podem embasar decisões mais assertivas, permitindo ao governo identificar problemas, priorizar políticas e ajustar estratégias conforme as necessidades da sociedade.

Para que a administração pública consiga transformar esses inputs em ação é necessário que sua capacidade de absorção seja alta. Tal capacidade reflete-se na habilidade de coletar dados provenientes de ouvidorias e interações sociais, processá-los de maneira eficaz e utilizá-los para

desenvolver políticas públicas e estratégias administrativas alinhadas às necessidades reais da população.

7. A Teoria da Capacidade de Absorção como medidor do nível de aprendizagem organizacional.

Lane e Lubatkin (1998) destacam que o aprendizado organizacional desempenha um papel crucial na ampliação da capacidade de absorção de novas informações. Esse processo envolve não apenas a compreensão, mas também a incorporação de novos conhecimentos, que, ao serem integrados, elevam o repertório da organização. Esse incremento no conhecimento organizacional não apenas potencializa as possibilidades de aprendizagem, mas também prepara a instituição para lidar com desafios futuros, ampliando sua capacidade de inovar e se adaptar a novos contextos.

Nesse sentido, Picoli e Takahashi (2016) argumentam haver recursividade entre capacidade de absorção e aprendizagem organizacional por meio dos mecanismos de integração social, sendo esses mecanismos formais ou informais. Em âmbito formal, temos políticas, procedimentos e sistemas estruturados de compartilhamento de informações entre os diversos atores dentro de uma organização, ao passo que as informais dizem respeito a interações de troca de conhecimento que ocorrem sem uma previsão expressa que a preveja.

No setor público, essa dinâmica é especialmente relevante, pois a incorporação de dados provenientes de interações sociais e ouvidorias exige um esforço contínuo de aprendizado e adaptação. Quando essas informações são processadas e transformadas em conhecimento organizacional, elas servem de base para ações mais eficazes, alinhadas às demandas sociais. Assim, a capacidade de absorção se torna um alicerce para uma administração pública mais responsiva e eficiente, ao conectar o aprendizado à tomada de decisão e à inovação em políticas públicas.

8. As dimensões da Capacidade de Absorção do Sistema de Informações

Entendendo a capacidade de absorção como um conceito fundamental para entender como as organizações identificam, assimilam e aplicam conhecimentos externos para aprimorar suas operações e alcançar vantagem competitiva, torna-se mister o aprofundamento nas classificações teóricas das dimensões e capacidades. Originalmente definida por Cohen e Levinthal (1990) como "a habilidade em reconhecer o valor de novas informações externas, assimilá-las e aplicá-las para fins comerciais", essa capacidade foi posteriormente expandida por Zahra e George (2002), que a dividiram em quatro dimensões agrupadas em capacidades de absorção potencial e realizada.

Capacidade de Absorção Potencial:

Aquisição: Refere-se à habilidade da organização de identificar e adquirir conhecimento externo relevante para suas operações. Isso envolve a busca ativa por informações que possam contribuir para o desenvolvimento organizacional.

Assimilação: Envolve o processo de análise, interpretação e compreensão das informações obtidas externamente. Somente por meio de uma compreensão efetiva é possível internalizar novos conhecimentos.

Capacidade de Absorção Realizada:

Transformação: Diz respeito à habilidade de combinar o conhecimento existente com o novo, avaliando semelhanças e diferenças para gerar modificações que permitam desenvolver e refinar rotinas organizacionais.

Exploração: Consiste em aplicar o conhecimento adquirido, assimilado e transformado para estender ou criar novas competências, resultando em bens, sistemas e processos inovadores.

No contexto da administração municipal, a aplicação do conceito adequa-se a realidade do serviço público da seguinte forma:

A aquisição de informações passa a ocorrer de forma ativa e passiva, ao passo que parte das informações coletadas advém de interlocução com a sociedade civil através dos canais de participação pública. Destarte, conforme evidenciado anteriormente, o desenvolvimento de normativos e práticas de transparência e de acesso à informação que empoderem a sociedade, facilitando e qualificando a participação constituem pré-requisitos para a aquisição de informações relevantes.

De forma complementar, compete ao município a atribuição de, além de receber de forma passiva e estruturada tais informações, buscar ativamente informações externas para incorporá-las ao escopo de aprendizagem institucional.

A dimensão de assimilação encerra a capacidade potencial de absorção ao passo que os integrantes da administração pública interpretam o conjunto de dados reunidos na dimensão anterior. Tem-se, portanto, a análise do conjunto de informações adquiridas pelo município que pode ou não ser convertida em ações efetivas.

A administração pública, então, deverá iniciar a absorção real das informações a partir da transformação das informações recebidas. Durante essa etapa, as informações recebidas serão contrastadas com os projetos já em curso, bem como com todo o arcabouço legal e o conjunto de políticas públicas já existentes, de forma a perceber possíveis pontos de intersecção entre a nova informação e a realidade municipal existente.

Por fim, na dimensão exploração, o governo municipal poderá agregar o conhecimento recém-adquirido às políticas públicas e procedimentos já em curso, de forma a aprimorá-los e aproximá-los dos anseios e necessidades da população.

Compreendendo que a Capacidade de Absorção para entidades públicas possui como objetivo o aprimoramento de suas políticas públicas e procedimentos, incentivando o controle social e a participação pública, e não, como no caso de entidades privadas, objetivando vantagens competitivas, verifica-se que, no restante, a teoria aplica-se perfeitamente à realidade da

administração pública e que uma alta capacidade de absorção de conhecimentos por órgãos públicos se reflete em uma maior *accountability* e em serviços públicos de melhor qualidade.

9. Estudo de Caso: ações da Controladoria-Geral do Recife voltadas à participação social inclusiva e igualitária

Não é de hoje que Recife se destaca como uma das cidades com mais potencial tecnológico do mundo. Em 2021, conforme matéria publicada pelo portal internacional “Rest of Word”, Recife, juntamente com Lagos (Nigéria), Bangalor (Índia), Shenzhen (China), Tel Aviv (Israel) e Medellín (Colômbia), se consolidava com uma das seis cidades que lideravam o futuro da indústria de TI no mundo.

Como apontado no portal “Connected Smart Cities”, nos últimos anos o município tem direcionado investimentos em soluções tecnológicas para setores essenciais como saúde, educação e mobilidade urbana, incorporando inteligência artificial em diversas fases dos processos públicos. Recife abriga o maior *hub* privado de tecnologia do Brasil, o Porto Digital.

Além disso, a capital Pernambucana também vem se consolidando como uma das cidades mais transparentes dos país, alcançando, somente no ano 2024, 3 excelentes resultados nacionais; o selo Ouro no Levantamento da Transparência Pública da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), o nível “Ótimo” no Índice da Transparência e Governança Pública pela ONG Transparência Internacional Brasil, coroando a cidade como a segunda mais transparente do Brasil e o primeiro lugar entre as capitais do nordeste segundo o Índice de Dados Abertos para Cidades aplicado pela Open Knowledge Brasil.

Todos esses reconhecimentos fazem parte de um rol de decisões estratégicas que tem a gestão municipal como preceptora ao alinhar o planejamento às reais necessidades do município e de sua população, estimulando a inovação, a participação e o controle social.

A inovação e a transparência são usadas, pela Prefeitura, como alicerces para construção e fortalecimento de sistemas de informação que beneficiem a gestão e os diversos grupos sociais que fazem parte do Recife. Embora pareça evidente tal premissa, não é raro encontrar sistemas que não dialoguem com a população e que não passem de meros agrupamentos de dados subaproveitados pelos Órgãos.

Para que esses sistemas sejam efetivos dentro da esfera pública, a gestão municipal considera importante a estruturação de dados potencialmente relevantes para a tomada de decisão, com base na aquisição de informação a partir da interação com os usuários das políticas públicas.

Nesse sentido, as plataformas do “Portal da Transparência”, do “Conecta Recife”, da Gestão de Conhecimento da Ouvidoria - GCON e do Conselho de Usuários do Serviço Públicos “CMUSP”; juntamente com o Sistema Eletrônico do Serviço de Acesso à Informação - e-SAI, e o Sistema de Avaliação do Serviços Públicos “Ouvidoria 4.0”, foram concebidos para contribuir com a gestão de conhecimento organizacional, a partir de dados orientados em um grupo de normativos e pela busca ativa e passiva de informações pela população.

O Portal da Transparência, ao disponibilizar de forma ativa informações de toda a gestão municipal, estimula o controle social e garante a transparência pública. Em toda sua dimensão foram desenvolvidas consultas para facilitar a compreensão de seu conteúdo a seus diversos públicos. Ainda, evidenciando sua preocupação com foco na população, em 2024, foi realizado um workshop com segmentos da sociedade civil para a elaboração conjunta de um esboço que dará subsídios para a atualização do Portal da Transparência. Dentre os participantes estavam estudantes, professores e pessoas com necessidades especiais.

Além de disponibilizar as informações, a Prefeitura, por meio da Controladoria-Geral do Município, realiza mensalmente uma análise das informações mais buscadas, bem como das dúvidas recebidas relacionadas ao Portal. Tais informações são analisadas e convertidas em melhorias para o Portal, de forma que acessos e interações com a CGM acerca do Portal da Transparência são transformados em conhecimento e absorvidos na política pública de transparência e participação.



Figura 1.1. Tela inicial do Portal de Transparência do Recife, disponível em www.transparencia.recife.pe.gov.br

O Portal do Conecta Recife apresenta ativamente em seu site informações dos serviços públicos prestados de forma direta ou indireta pelos órgãos e entidades da administração municipal, em consonância com as exigências estabelecidas na Lei Federal de nº 13.460 de 26 de junho de 2017.

Em seu formato online, a Prefeitura se destaca e se diferencia de outras entidades ao apresentar de forma dinâmica e acessível a todos os usuários que, além de conhecer sobre todos os serviços públicos oferecidos pelo município, podem agendar consultas, vacinas, cuidados com animais, atividades em academias, entre outros serviços. Sendo que a participação social se concretiza

com a realização das pesquisas e comentários dos serviços utilizados, além de mensagens enviadas por meio do aplicativo e pelo whatsapp. Novamente, a análise do uso do sistema e das interações com a sociedade permite à Prefeitura aprimorar constantemente a plataforma, tornando-a mais inclusiva, responsiva e relevante na vida dos munícipes.



Figura 1.2. Tela inicial do Portal de Conecta Recife, disponível em www.conecta.recife.pe.gov.br

A Plataforma de Gestão de Conhecimento da Ouvidoria - GCON e o Sistema Eletrônico do Serviço de Acesso à Informação - e-SAI, se consolidam, hoje, como duas das mais eficazes formas de participação cidadã, e tornando-se um dos principais indicadores para propor políticas e melhorias de serviços prestados pelo município. De forma passiva, em que o cidadão realiza algum tipo de manifestação à prefeitura, é possível observar as pautas e necessidades da comunidade. Por intermédio do GCON, entram no sistema dados relacionados à sugestões, reclamações, solicitações, elogios e denúncias sobre serviços ou agentes públicos. Enquanto que pelo e-SAI são assimilados dados referentes a pedidos de informações públicas em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal n. 12.527.

Os Relatórios de Ouvidoria e de Pedidos de Acesso à Informação permitem à CGM sugerir aos órgãos e entidades municipais melhorias e adaptações em suas políticas públicas com base na interação com a população.

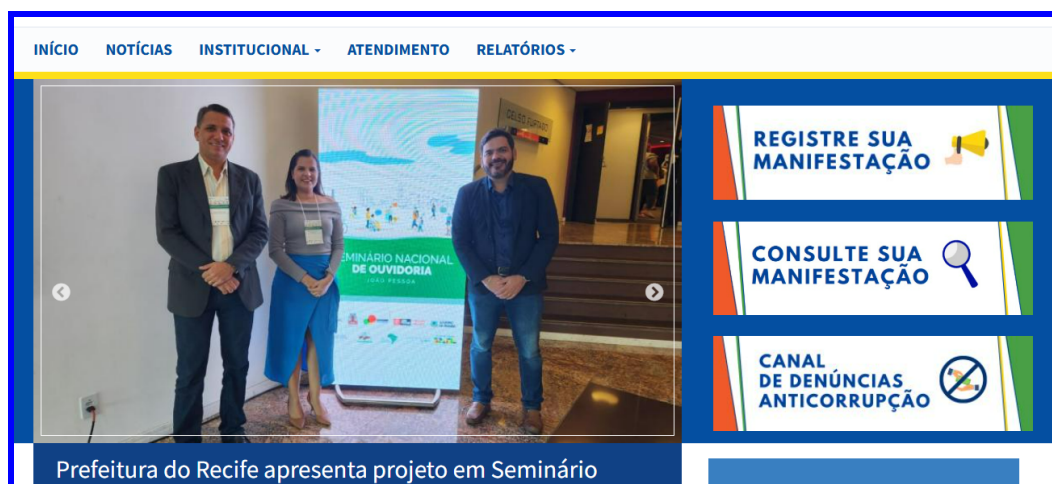


Figura 1.3. Tela inicial do Sistema GCON de Ouvidoria do Município do Recife, disponível em www.ouvidoria.recife.pe.gov.br

Figura 1.4. Tela do Sistema de Pedidos de Acesso à Informação do Município do Recife, disponível em www.transparencia.recife.pe.gov.br

O Conselho Municipal de Usuários de Serviços Públicos, CMUSP, tem o objetivo de facilitar o diálogo entre a Prefeitura e os cidadãos. De forma simples e virtual, os Conselheiros poderão analisar a qualidade dos serviços prestados pela gestão municipal, participar de consultas e sugerir melhorias. O CMUSP difere da avaliação de serviços realizados pelo Portal do Conecta ao estabelecer alguns critérios para a sua participação como: ser maior de 18 anos e se cadastrar voluntariamente na plataforma para avaliar o serviço utilizado. Essa forma de participação cidadã está prevista na Lei 13.460/17.

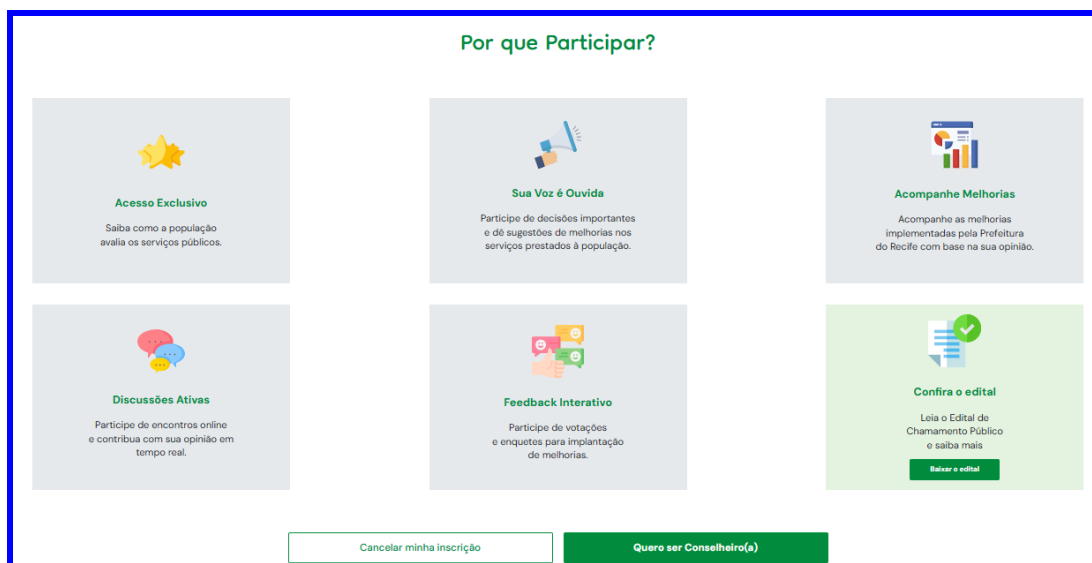


Figura 1.5. Tela do Sistema do Conselho Municipal de Usuários de Serviços Públicos - CMUSP do Município do Recife, disponível em www.cmusp.recife.pe.gov.br

A aquisição e assimilação do conjunto de dados distribuídos em cada uma dessas ferramentas, por si só, já seria capaz de gerar relatórios de gestão altamente qualificados capazes de municiar e estabelecer as diretrizes da política pública municipal com foco nos diversos grupos da sociedade. Em parte, já são realizados relatórios consolidados com informações quantitativas e qualitativas, principalmente com os dados consolidados pelas Plataforma de Ouvidoria e pelo Sistema de Acesso à Informação, no intuito de subsidiar os gestores com as demandas da sociedade.

Muitos dos dados oriundos da Ouvidoria e da Transparência, seja por intermédio do Portal da Transparência ou pela interação nas diversas redes sociais da prefeitura, foram responsáveis por mudanças em tomadas de decisões ao observar os anseios de grupos locais. Um exemplo simples, mas também significativo, foi a manutenção do Campo de Futebol do Onze, em Santo Amaro, bairro do Recife, em formato divergente daquele observado nos demais campos de futebol da cidade. Inicialmente a ideia prevista pelo programa “Gramadão no Recife” era de reformar o campo modificando sua forma torta para a um retângulo perfeito, conforme padrão para quadras de futebol. Porém, devido à grande participação popular, na qual a população local solicitou a manutenção do formato peculiar do campo, que, apesar de inusitado, trazia relevância cultural e regional para seus usuários, foi mantido o seu formato original após as obras de melhorias. O “Campo Torto” foi reformado, respeitando o seu formato único e seguiu sendo símbolo relevante da voz do povo na tomada de decisões públicas.



Figura 1.6. Imagem aérea do “Campo Torto” - Campo de Futebol do Onze, em Santo Amaro, bairro do Recife - imagem original disponível em <https://www.tiktok.com/@joaocampos/video/7329501393096641825>

Verifica-se, portanto, a aplicação prática de todas as etapas previstas na Teoria de Capacidade de Absorção. Desde a habilidade de identificar e adquirir conhecimento externo, por intermédio dos sistemas e portais da Prefeitura; quanto a capacidade de analisar, interpretar e compreender essas informações, a partir da elaboração de relatórios, onde se verifica a transformação de dados em informações relevantes para a gestão e para a sociedade, com posterior tomada de decisão no âmbito das mais variadas políticas públicas municipais.

Com objetivo de ampliar a capacidade de absorção da Prefeitura, bem como para aprimorar o fluxo de gestão da informação, foi criado um sistema capaz de integrar grande parte dos canais de entrada de qualquer tipo de manifestação do usuário de serviços da Prefeitura do Recife.

Esse sistema, denominado “Ouvidoria 4.0”, ao integrar e consolidar os dados das manifestações e avaliações recebidas pelos diversos meios de entrada, se apresenta como uma ferramenta robusta de gerenciamento de informações aos gestores públicos. Cada serviço utilizado e avaliado estará presente nessa grande rede e trará subsídios à aplicação de melhorias cada vez mais pontuais e focadas na qualidade de vida dos diversos grupos do município.

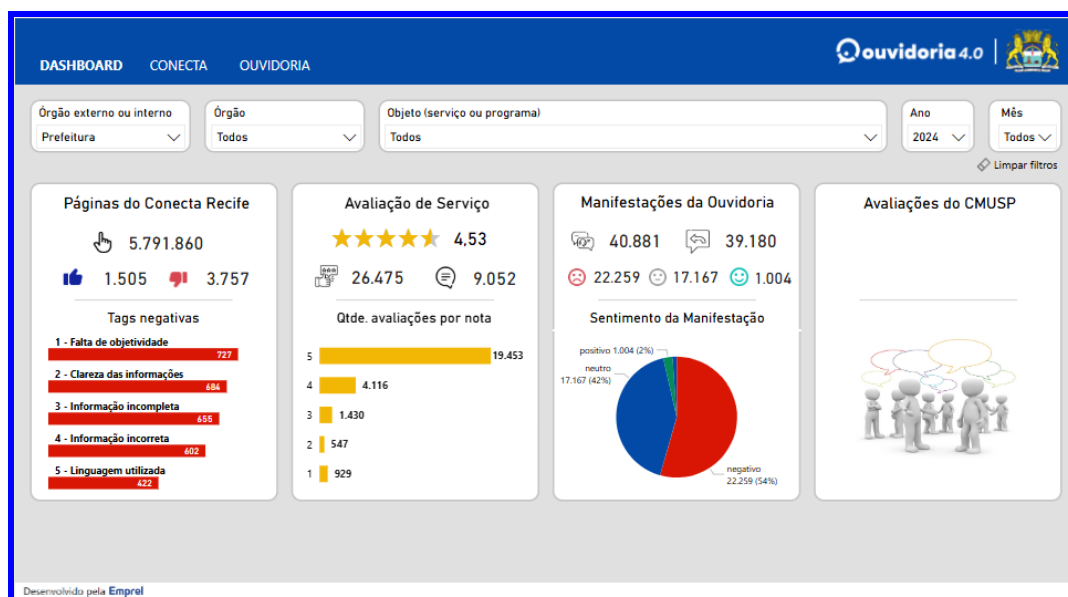


Figura 1.7. Painel da Ouvidoria 4.0

Estarão integrados na “Ouvidoria 4.0”, com perfeita comunicação entre os sistemas (interoperabilidade), dados da Ouvidoria-Geral do Município e dos canais de avaliação de Serviços da Prefeitura e do Conselho Municipal de Usuários de Serviços Públicos.

Os dados coletados são processados e orquestrados para possibilitar sua análise e posterior categorização. Com a utilização de Inteligência Artificial os dados dão formas à informações e percepção de sentimentos de cada usuário com base no conteúdo e teor da manifestação. Além disso, são gerados relatórios para os gestores municipais e relatórios individuais para as equipes gestoras dos serviços. Cada órgão e entidade da Prefeitura tem acesso às respectivas informações de sua competência e poderá acompanhar em tempo real informações gerenciais por meio dos painéis BI dinâmicos e relatórios convencionais, se preferir. Em contrapartida à participação cidadã, serão criados mecanismos de feedback aos usuários do serviço público. Os resultados contendo as ações de melhorias nos serviços e nas políticas públicas serão apresentados à população na forma de relatórios e publicados nos sites, portais e redes sociais da Prefeitura. Esse retorno ao cidadão representa um pilar importante para difundir e consolidar esse sistema, tornando o Recife um exemplo de democracia participativa, quando observa as necessidades de todos, incluindo os grupos que muitas vezes são deixados de lado, respeitando a diversidade e a pluralidade. Assim, todos terão voz.

Em resumo, a gestão pública de Recife tem se destacado como exemplo de inovação e transparência, implementando soluções tecnológicas que melhoram a qualidade dos serviços prestados à população. A integração de plataformas e sistemas, como o Portal da Transparência, Conecta Recife, GCON, e-SAI, e o Conselho Municipal de Usuários de Serviços Públicos, facilita o acesso às informações, promove a participação cidadã e aprimora a governança municipal. A constante análise dos dados coletados, a interação com a sociedade e o uso de tecnologias como Inteligência Artificial contribuem para a construção de políticas públicas mais eficientes, adaptadas às necessidades locais. O caso do "Campo Torto" é um exemplo claro de como a voz da comunidade pode impactar diretamente a tomada de decisões. Com o lançamento da Ouvidoria 4.0, Recife reafirma seu compromisso com a democratização da informação e a melhoria contínua dos serviços, consolidando-se como uma referência em participação cidadã e gestão pública inteligente, onde todos os grupos sociais, sem exceção, são ouvidos e respeitados. Dessa forma, a cidade caminha para um futuro mais inclusivo e tecnicamente avançado, refletindo a capacidade da gestão pública em absorver, analisar e aplicar conhecimentos que promovam o bem-estar coletivo.

10. Considerações Finais

A aplicação da Teoria da Capacidade de Absorção no contexto da administração pública, encontra uma correspondência clara nos processos de gestão e inovação que têm sido implementados pela Prefeitura do Recife. A Prefeitura demonstra uma sólida capacidade de absorção de informações externas por meio de suas diversas plataformas, como o Portal da Transparência, Conecta Recife, e a Ouvidoria 4.0, que permitem o recebimento ativo e passivo de dados provenientes da sociedade civil e dos usuários dos serviços públicos. Essa capacidade de adquirir dados, por meio de interações e manifestações da população, é fundamental para o processo de aprendizagem organizacional no setor público.

A assimilação dessas informações ocorre quando a administração municipal analisa e interpreta os dados adquiridos, buscando transformá-los em conhecimento útil. Na administração pública municipal do Recife, isso é evidenciado pelos esforços contínuos de aprimoramento dos sistemas de informação com base nas interações dos cidadãos, como ocorre com a atualização do Portal

da Transparência e a implementação de mudanças nos serviços com base no feedback da população, como o exemplo da manutenção do "Campo Torto". A capacidade de absorção do município é ampliada à medida que se busca compreender e integrar as informações recebidas de forma a torná-las parte das políticas públicas existentes, alinhando-as às necessidades da comunidade.

Na dimensão de transformação, a administração pública de Recife demonstra seu compromisso em transformar as informações coletadas em melhorias concretas. Ao integrar os dados e as análises nos processos de decisão, como exemplificado pela utilização da Ouvidoria 4.0 para criar relatórios de gestão e subsidiar as políticas públicas, a Prefeitura demonstra a capacidade de transformar conhecimento em ação. Esse processo é fundamental para assegurar que as informações adquiridas e assimiladas sejam aplicadas de forma a otimizar os serviços públicos e garantir que as políticas públicas estejam em sintonia com os anseios da população.

Por fim, a exploração do conhecimento adquirido é refletida na aplicação prática das mudanças nos serviços públicos. Ao integrar dados em tempo real e utilizar inteligência artificial para identificar sentimentos e percepções dos cidadãos, a administração municipal está continuamente aprimorando a qualidade dos serviços oferecidos. O uso desses dados para gerar melhorias em áreas como saúde, educação e mobilidade urbana exemplifica a aplicação da dimensão de exploração da Capacidade de Absorção.

Dessa forma, percebe-se a importância do alinhamento da administração pública com os conceitos e práticas de Sistemas de Informação, como no caso da Teoria da Capacidade de Absorção na Prefeitura do Recife, que utiliza o aprendizado organizacional para transformar a gestão pública, promover a inovação e atender melhor às necessidades de seus cidadãos. A partir da absorção, transformação e uso dessas informações para a tomada de decisão, a Prefeitura do Recife favorece o controle social e a participação pública, bem como aprimora instrumentos de controle interno, permitindo a diminuição de desigualdades e uma inclusão equitativa da população no processo decisório.

Referências

- ALFONSÍN, R. **Fundamentos de la República Democrática**. Buenos Ayres, Argentina: Eudeba, 2006.
- ARBELÁEZ, Alejandro Cortés. **El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política**. Cuadernos de Ciencias Políticas, Colômbia: Universidad EAFIT, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, v. 6, 2014.
- ASSIS, L.; SILVA, C. L.; CATAPAN, A. As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: uma análise da gestão dos órgãos de controle. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 14, n. 3, p. 26-43, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BOVENS, M. **Analysing and Assessing Accountability: a conceptual framework**. European Law Journal, Chichester, v. 13, n. 4, 2007.
- BONA, R. S.; BORBA, J. A.; MIRANDA, R. G. **Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses**. Revista da CGU, v. 12, n. 21, p. 45-63, 2020.
- BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.
- BRASIL. CGU. **Coletânea de Acesso à Informação**. 3ª Edição. Brasília: CGU, 2017.
[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/coletanea-acesso-ainformacao .pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/coletanea-acesso-ainformacao.pdf).
- BRASIL. **Lei n. 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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12527.htm.
- BRASIL. **Lei n. 13.460 de 26 de Junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm.
- BRASIL. RECIFE - PE. **Lei n. 17.108/2005**. Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições.
[https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2005/1711/17108/lei-ordinaria-n-17108-2005-dispoe-sobre-a-adequacao-da-estrutura-da-administracao-direta-e-in-direta-do-municipio-do-recife-as-novas-diretrizes-administrativas-e-consolida-atribui coes](https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2005/1711/17108/lei-ordinaria-n-17108-2005-dispoe-sobre-a-adequacao-da-estrutura-da-administracao-direta-e-in-direta-do-municipio-do-recife-as-novas-diretrizes-administrativas-e-consolida-atribui-coes).

BRASIL. RECIFE - PE. **Lei n. 19.082, de 28 de junho de 2023.** Dispõe sobre o sistema de controle interno, as competências da Controladoria-Geral do Município -

CGM e dá outras providências.

<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2023/1909/19082/lei-ordinaria-n-19082-2023-dispoe-sobre-o-sistema-de-controle-interno-as-competencias-da-controladoria-geral-do-municipio-cgm-e-da-outras-providencias>

BRASIL. RECIFE - PE. **Manual de Auditoria Interna.** Versão 1.0. Recife, 2024. https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/FINAL_MANUAL%20DE%20AUDITORIA%20INTERNA%20-%20CGM%20RECIFE_dea00927361d20e34bf5d3d5c76174c9.pdf

CADENAS, Carlos. **Beyond Silicon Valley: The six cities building the future of the global tech industry.** By Rest of World Staff. 2021. <https://restofworld.org/2021/beyond-silicon-valley/>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

D'ALMEIDA, Bernardo. **Recife Como Protagonista No Uso De Inteligência Artificial No Brasil.** Connected Smart Cities. 2024. <https://portal.connectedsmartcities.com.br/2024/10/09/recife-como-protagonista-no-uso-de-inteligencia-artificial-no-brasil/>

FILGUEIRAS, Fernando. **A Política Pública de Transparência no Brasil: Tecnologias, publicidade e accountability:** In Democracia Digital: Publicidade, instituições e Confronto político. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. **Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity.** Journal of Public Affairs, 2015.

FOX, Jonathan. **The uncertain relationship between transparency and accountability.** Development in Practice, v. 17, n. 4-5, 2007.

GERALDES, Elen; SOUSA, Janara. **As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública.** Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013, <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>

LANE, P. J., & LUBATKIN, M. (1998). **Relative absorptive capacity and interorganizational learning.** Strategic Management Journal 19(5), 461-477. doi: 10.1002/(SICI)1097-0266(199805)19:5<461::AID-SMJ953>3.0.CO;2-L

LIMA, Caio; PERRUCCI, Marcelo L.; ARAÚJO, Marco Aurélio; BRAYNER, Rodrigo. **Trilhas de Auditoria de Folha de Pessoal a partir de cruzamento com Dados Abertos Federais: Uma ferramenta desenvolvida a partir da experiência exitosa da CGM-Recife a ser disponibilizada a outros entes subnacionais.** In:

WORKSHOP ON DATA SCIENCE AGAINST CORRUPTION IN THE PUBLIC

SECTOR (DS-COPS) - SIMPÓSIO BRASILEIRO DE BANCO DE DADOS (SBBD), 39. , 2024, Florianópolis/SC. Anais [...]. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2024 . p. 212-219. DOI: https://doi.org/10.5753/sbbd_estendido.2024.243625.

PERRUCCI, Marcelo L. (2019), **A LAI é para todos?**, IPEA. Brasília, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74019/3/Dissertacao_de_Mestrado_marcelo_levy

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. **Societal Accountability in Latin America.** Journal of Democracy, 2000.

VASSILIADIS, PANOS, and ALKIS SIMITSIS. **Extraction, Transformation, and Loading.** Encyclopedia of Database Systems 10 (2009): 14.