**Atendimento dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo dos Estados Brasileiros aos Requisitos de Disponibilização de Informações à Sociedade por meio da Transparência Passiva**

**Attendance of the Executive, Judicial and Legislative Branches of Brazilian State Governments to the Requirements of Providing Information to Society by Means of Passive Transparency**

**Amanda Finck Drehmer**

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina

Av. Madre Benvenuta, 2.037, Itacorubi – Florianópolis, SC

CEP: 88035-001

E-mail: [amandadrehmer@gmail.com](mailto:amandadrehmer@gmail.com)

**Fabiano Maury Raupp**

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Professor da Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG/UDESC)

Av. Madre Benvenuta, 2.037, Itacorubi – Florianópolis, SC

CEP: 88035-001

E-mail: [fabianoraupp@hotmail.com](mailto:fabianoraupp@hotmail.com)

**Resumo**

A disponibilização de informações à sociedade constitui-se obrigatoriedade dos órgãos públicos e permite que os cidadãos tenham acesso às informações para a realização do controle social, estimulando a *accountability* e a redução da corrupção na esfera pública. Nesse contexto, o estudo teve como objetivo investigar o atendimento dos poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados brasileiros aos requisitos de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva. A pesquisa é descritiva, realizada por meio de uma pesquisa documental, com abordagem predominantemente qualitativa. Para coleta dos dados, uma solicitação de informação foi encaminhada aos três poderes. O modelo de análise compreendeu a avaliação das plataformas disponibilizadas para realização do pedido e as respostas fornecidas. Dos três poderes, o executivo foi o que apresentou plataformas mais estruturadas, disponibilizando e-SIC em todos os estados. A taxa de retorno aos pedidos realizados foi de 100% no executivo, 56% no judiciário e 24% no legislativo. Foram consideradas satisfatórias 17 respostas do poder executivo, 10 do judiciário e 4 do legislativo. Os resultados demonstram que o poder executivo encontra-se em um estágio mais avançado na disponibilização de informações ao cidadão em relação aos outros dois poderes. Todavia, nos três poderes foi possível identificar aspectos restritivos à transparência passiva. A falta de adequação dos poderes estaduais aos requisitos de transparência passiva contidos na LAI indica haver uma divergência entre o que está estabelecido na legislação e o que ocorre na prática.

**Palavras chave:** Acesso à informação. Transparência passiva. Poderes estaduais brasileiros.

**Abstract**

The provision of information to society is mandatory for public bodies and gives citizens the possibility of having information for social control, encouraging accountability and reduction of corruption in the public sphere. In this context, the objective of the study was to investigate the attendance of the executive, judicial and legislative branches of Brazilian state governments to the requirements of providing information to society, by means of passive transparency. The research is descriptive, operationalized by a documental research, with predominantly qualitative approach. In order to collect the data, an information request was sent to the three branches. The analysis model comprised the evaluation of platforms available to submit the request and the evaluation of the responses. The executive was the branch that presented more structured platforms, providing e-SIC in all states. The response rate was 100% in the executive, 56% in the judiciary and 24% in the legislative. Furthermore, 17 responses from executive, 10 from judiciary and 4 from legislative were considered satisfactory. The results demonstrate that executive branch is at a more advanced stage in providing information to citizens over the other two branches. However, in the three branches it was possible to identify restrictive aspects of passive transparency. The lack of adequacy of Brazilian state government branches to the passive transparency requirements contained in the LAI indicates a divergence between what is established in the legislation and what happens in practice.

**Keywords:** Access to information. Passive transparency. Branches of Brazilian state governments.

# 1. Introdução

Escândalos políticos estão frequentemente presentes nos noticiários brasileiros, gerando uma sensação de impotência por parte da sociedade, que passa a olhar de modo cético os rumos que a política tem tomado no Brasil (FILGUEIRAS, 2009). A corrupção é apresentada por Pereira (2002) como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública, sendo um problema estrutural na sociedade e no sistema político brasileiro. Para Slomski (2012), o aparente aumento dos níveis de corrupção percebidos atualmente ocorre devido a uma maior dificuldade em esconder os desvios da administração pública na era da informação. Levando-se em consideração que a corrupção ocorre após um cálculo dos potenciais benefícios, menos os potenciais custos (VIEIRA; CALDAS, 2012), a transparência das informações governamentais aumenta os riscos de os governantes terem seus atos corruptos expostos e, portanto, pode influenciar sua ação e contribuir para reduzir a corrupção na esfera pública.

Com o objetivo de identificar trabalhos que delimitassem a transparência passiva como objeto de estudo, foi realizado, em outubro de 2016, levantamento nas bases de dados *Scopus, Spell, EBSCO, Proquest* e *Science Direct*. Procurou-se localizar trabalhos que apresentassem o termo “transparência passiva” ou “passive transparency” no título, resumo/abstract ou palavras-chave. Os resultados encontrados nas bases pesquisadas, após exclusão dos artigos repetidos, compreendem cinco trabalhos, dos quais dois são da área da robótica e, portanto, não se aplicam ao universo da pesquisa. Busca-se neste trabalho contribuir nessa lacuna do conhecimento ao discutir a questão da transparência passiva, investigou-se o atendimento dos poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados brasileiros aos requisitos de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva.

Para haver transparência devem ser disponibilizadas não só as informações previstas legalmente, mas qualquer informação de interesse do cidadão. A transparência passiva, realizada segundo os preceitos determinados na LAI, pode garantir aos cidadãos o acesso à informações que não são ativamente disponibilizadas pelos órgãos e entidades públicas. Informações essas que auxiliam o cidadão no acompanhamento e controle da atuação dos governantes em áreas e questões de seu interesse. De modo a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, a LAI estabelece os procedimentos a serem adotados pelos órgãos públicos integrantes da administração direta dos poderes executivo, judiciário e legislativo (BRASIL, 2011). A justificativa para aplicação do estudo em nível estadual leva em consideração a organização dos estados brasileiros, composto pelos três poderes. Este cenário oportuniza a realização de pesquisas com o objetivo de analisar a transparência passiva no âmbito dos poderes executivo, judiciário e legislativo e identificar diferenças ou semelhanças no avanço da adaptação de cada poder aos requisitos de cumprimento da transparência passiva.

Nesse contexto, reside a importância de avaliar o quanto os governos são transparentes e, dessa forma, fomentar uma melhoria contínua dessa transparência. Pretende-se, através da realização de pedidos de acesso à informação, identificar o cumprimento do dever de transparência passiva dos poderes estaduais, verificando, dentre outras coisas, se disponibilizam plataforma acessível ao cidadão, se respondem dentro do prazo estabelecido na legislação e se fornecem acesso integral às informações solicitadas e respostas satisfatórias. Para que haja avanço na disponibilização de informações aos cidadãos, é necessário que a administração pública compreenda além dos dispositivos legais que regulamentam suas ações, também a forma como estão sendo cumpridos na prática. Deste modo, poderão os poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados brasileiros tomarem ciência de suas falhas nesse processo e das possibilidades de melhoria, vislumbrando oportunidades para o aprimoramento dos portais eletrônicos no que diz respeito à transparência passiva.

**2. Âncora Teórica**

**2.1 *Accountability***

O entendimento do termo *accountability,* segundo Campos (1990), depende de um amadurecimento da democracia e da sociedade. Abrucio e Loureiro (2004, p.1) consideram que a democracia é regida por três ideais principais, quais sejam: o governo deve emanar da vontade popular; os governantes devem prestar contas ao povo; e a atuação do Estado deve ser limitada por regras em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos. Assim, os autores definem *accountability* democrática como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Tendo em vista os três ideais da democracia, a *accountability* ocorre através de três formas: o processo eleitoral, que garante o princípio da soberania popular; o controle institucional durante os mandatos, como o controle social, parlamentar, judicial e administrativo-procedimental; e as regras estatais intertemporais, em que se limita o poder governamental para garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade. Para que ocorram as formas de *accountability* citadas pelos autores, é preciso que sejam respeitadas certas condições, entre as quais se destaca a liberdade de expressão e de reunião, a possibilidade de se obter diversidade de informações e a transparência e fidedignidade das informações públicas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

A possibilidade de tradução do termo *accountability* para o português é questionada por Campos (1990), levando em consideração a situação política que o país vivia: recém-saído de uma ditadura, onde imperava a censura; e com histórico de clientelismo e patrimonialismo, que impediam o entendimento do termo. Em uma comparação entre os norte-americanos e os brasileiros, a autora afirma que os primeiros possuem um maior nível de preocupação com a *accountability,* fato que está diretamente relacionado ao estágio de desenvolvimento político em cada país. A qualidade das relações entre governo e cidadão determinará o exercício da *accountability,* onde as atitudes e comportamentos dos cidadãos definem o comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos. “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability.* Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (CAMPOS, 1990, p.35).

Em 2009, quase 20 anos após a publicação de Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009) procuraram entender se as alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas desde então já permitiam a compreensão e tradução do termo. Os autores concluíram que não há como traduzir em um termo único, sendo necessário trabalhar com uma forma composta. Constatam, então, que a *accountability* envolve “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1364).

O conceito de *accountability* pode ser analisado através de duas dimensões: a vertical e a horizontal. A *accountability* horizontal, segundo O’Donnel (1998), ocorre quando agências estatais são capacitadas e têm o direito e o poder legal para realizar ações como supervisão a sanções legais e *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. A dimensão vertical refere-se à relação entre os cidadãos e os que ocupam posições em instituições do Estado e é caracterizada por O’Donnell (1998) a partir da existência de ferramentas avaliativas e punitivas de governo, com apresentação de informações aos cidadãos, eleições livres e justas, reivindicações sociais que possam ser proferidas sem risco de coerção e com cobertura regular pela mídia. As eleições seriam o canal principal de *accountability* vertical.

Maria (2010) entende a *accountability* como um mecanismo de responsabilização do político (agente) por parte dos seus eleitores (principal). Estes utilizam o voto como um instrumento de sanção retrospectivo para “incentivar”, positivamente ou negativamente, seu representante a não se desviar dos seus interesses. Com isso, o mecanismo institucional da *accountability* constitui-se em um meio para alcançar a responsividade (entendida como a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado) das políticas. Para Rocha (2013) trata-se de um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados, sendo essa responsabilização mediante algum tipo de sanção, como a aprovação ou reprovação dada pela sociedade ao comportamento do indivíduo.

A extensa produção acadêmica sobre *accountability* é apontada por Ceneviva (2006) como um indicador da sua importância. Em uma revisão da literatura sobre o tema, o autor afirma que a definição do conceito ainda carece de consenso quanto a seu significado e de uma clara delimitação teórica. A ideia de *accountability* defendida pelo autor é a de que não diz respeito a um predicado dos sujeitos, mas um atributo do sistema político que se impõe aos agentes públicos. Trata-se, portanto, não apenas da responsabilidade dos burocratas e governantes, mas da imposição, pelo sistema, de visibilidade e transparência nos atos do governo e da responsabilização dos governantes pelos governados, com possibilidade de sanções.

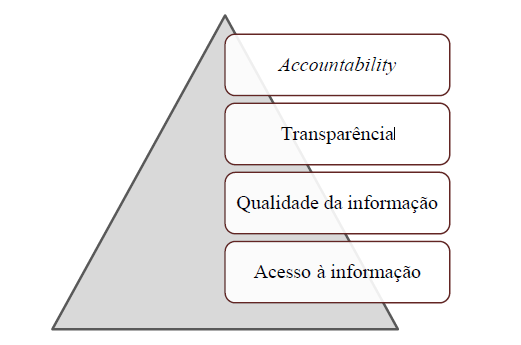
Akutsu e Pinho (2002, p.731) abordam o conceito de *accountability* em duas partes, “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos”. A prestação de contas é o foco do entendimento de Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013), que consideram que o termo *accountability* na administração pública tem a funcionalidade de exigir que os agentes públicos prestem contas à sociedade de forma tempestiva, transparente e inteligível.

Segundo Baracchini (2002), apesar de o conceito de *accountability* ter se tornado parte dos discursos políticos, ainda pouco se sabe sobre ele. A autora, então, lembra que ao atuar na esfera pública de governo, é preciso ter a preocupação com os mecanismos que a sociedade tem disponíveis para a cobrança ou a responsabilização dos agentes na ação estatal, o que se pode chamar de cidadania. Essa preocupação também pode ser observada no discurso de Akutsu e Pinho (2002) ao afirmarem que os cidadãos só poderão participar ativamente das decisões públicas quando tiverem informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes e auditadas pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, sendo essa a *accountability* plena. Ao mesmo tempo, para que os gestores públicos se sintam obrigados a promover a *accountability*, faz-se necessário o controle social, o qual pode fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública, reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos.

Os mecanismos de controle e fiscalização do poder público, sejam eles institucionais ou não institucionais, são compreendidos pela *accountability*. A responsabilização das autoridades e das organizações públicas depende da incorporação de normas, regras e mecanismos para punir os agentes públicos. Levando-se em consideração a necessidade de mecanismos capazes de imputar sanções, tem-se que o acesso à informação é uma condição necessária, porém não suficiente para assegurar a responsabilização dos governantes e dos burocratas por seus atos e omissões no exercício do poder público. Portanto, a transparência “é uma condição *sine qua non* para o funcionamento dos mecanismos de responsabilização, já que, de fato, esses mecanismos de controle e fiscalização são fortemente condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público” (CENEVIVA; FARAH, 2012, p.1000).

A transparência pode ser interpretada como um passo a ser dado para se alcançar a *accountability*. Papenfub e Schaefer (2010 *apud* CAMPAGNONI et al., 2016) a explicam como a etapa final de uma sequência de etapas que só são asseguradas mediante o cumprimento da etapa anterior.

Figura 1- Passos (etapas) da *accountability*



Fonte: elaborado por Campagnoni et al. (2016) com base em Papenfub e Schaefer (2010).

O primeiro passo é a garantia do acesso à informação, que deve ser apresentada com qualidade (segundo passo), de forma a buscar a transparência nas informações (terceiro passo). Essa, por sua vez, unida com as etapas anteriores, promove a *accountability* (quarto passo) (PAPENFUB; SCHAEFER, 2010 *apud* CAMPAGNONI et al., 2016). Depreende-se, portanto, a impossibilidade de haver *accountability* se não houver transparência, qualidade da informação e acesso à informação.

De acordo com Rocha (2013), a *accountability* é um processo complexo que requer a participação da sociedade, porém para que essa participação ocorra é necessário que informações pertinentes e adequadas estejam à disposição dos cidadãos. A ampliação da discussão em torno da *accountability*, de acordo com Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), traz consigo a necessidade de compreender a transparência, a qual, além de atrair muita atenção nos últimos anos, tem sido abordada pela mídia e pela academia sem os devidos cuidados conceituais.

## Transparência da informação pública

O conceito de transparência, segundo Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), ainda está em construção. Os autores consideram que há uma relação triangular entre os conceitos de transparência, abertura e vigilância. Os termos transparência e abertura são próximos em significado, contudo a transparência pode ser considerada mais ampla, pois além da disponibilidade de informações prevê também que essas sejam simples e compreensíveis. Em relação a vigilância os autores afirmam que “as ideias de transparência, quando associadas à ideia de visão e translucidez, denotam que alguém está sendo observado, visto não existir barreiras visuais entre o observado e o observador e isso, por si só, cria uma ideia de vigilância (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 142)

Não obstante, para que a sociedade possa realizar essa vigilância, as informações que estão a ela disponíveis devem ser compreensíveis. Guerra (2003) salienta a ideia de que transparência não é apenas publicar informações. Segundo o autor, a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o princípio da publicidade. Enquanto a publicidade garante a divulgação das ações governamentais, a transparência busca, além da divulgação, também a compreensão do conteúdo pela sociedade. Dessa forma, para haver uma gestão pública transparente o gestor público deve facilitar aos cidadãos o acesso à informação, divulgando de forma clara e de fácil entendimento. Assim, deve atentar-se não somente a divulgação de informações e prestação de contas, mas também a forma como estas serão disponibilizadas à sociedade.

A publicidade, para Platt Neto et al. (2007), é um dos três elementos que constituem a transparência das contas públicas. Os outros dois elementos são a compreensibilidade e utilidade para decisões. A publicidade é a ampla divulgação de informações à população, com acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. O elemento compreensibilidade está relacionado à apresentação visual, incluindo a formatação das informações, e ao uso da linguagem. Para que as informações sejam facilmente entendidas devem ser simples, com linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários. O terceiro elemento, utilidade para decisões, fundamenta-se na relevância das informações, que pode ou não coincidir com os interesses dos usuários, na confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado, e na comparabilidade, que deve ser propiciada entre períodos e entre entidades (PLATT NETO et al., 2007).

Michener e Bersch (2013) entendem que há duas condições necessárias para haver transparência: visibilidade e *inferability.* Para ser visível a informação deve ser razoavelmente completa e encontrada com facilidade. A completude está relacionada a um elevado grau de integridade e a facilidade de localização está relacionada à probabilidade de a informação ser encontrada. Já a *inferability* diz respeito à possibilidade de se coletarem inferências precisas a partir dos dados disponibilizados. Essa condição está diretamente relacionada à qualidade da informação, que deverá possuir três atributos: desagregação (dados não agregados, primários), verificação (informações validadas) e simplificação (informações compreensíveis).

Portanto, haverá transparência quando as informações forem localizadas de forma ágil e fácil e forem disponibilizadas em formato passível de verificação, linguagem clara e compreensível. Para que essas condições sejam asseguradas, faz-se necessário o estabelecimento de regras, que orientem e sujeitem os órgãos públicos a seguir determinados padrões no fornecimento das informações. O avanço na legislação que trata do acesso às informações se constitui um dos grandes propulsores para o aumento da transparência pública.

O acesso às informações de atos praticados pela gestão pública, portanto, está previsto na CRFB, como uma das questões a serem reguladas por lei para garantir a participação do usuário na administração pública direta e indireta. Ainda, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, a CRFB prevê o direito de acesso às informações: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Com a publicação da Lei nº 12.527 em 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011), o Brasil efetiva o direito de acesso previsto no artigo 5º da CRFB. Dessa forma, consolida e define o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado; estabelece procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação do cidadão; e estabelece que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo, a exceção (CGU, 2011). Podem ser considerados como alguns dos benefícios provenientes da adoção de uma lei de acesso à informação: “combate à corrupção, enfrentamento de abusos por parte de agentes governamentais não comprometidos com a democracia e o bem comum, defesa dos direitos humanos, eficiência na gestão pública, melhoria do debate público e reforço na participação cidadã” (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012, p.9). Os autores entendem que a socialização das informações governamentais contribui para a efetividade dos mecanismos anticorrupção, através, por exemplo, das denúncias feitas pelas mídias e da pressão social para punição.

A Lei de Acesso à Informação está estruturada em seis capítulos e quarenta e sete artigos, os quais regulamentam quem são os órgãos e instituições que tem o dever de publicar, quais informações públicas devem ser disponibilizadas, qual o procedimento a ser adotado na requisição, processamento e disponibilização das informações requeridas diretamente pelos cidadãos, dentre outras disposições que se fazem necessárias para a efetivação do direito de acesso a informação e para a realização do controle pela sociedade (BRASIL, 2011; WARMLING; BERNARDES; SANTOS, 2014; ANGÉLICO, 2015).

As regras previstas na LAI aplicam-se a todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos poderes executivo, judiciário e legislativo e órgãos autônomos, assim como às autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os órgãos e entidades do poder público deverão assegurar: a gestão transparente da informação; a garantia de autenticidade, disponibilidade e integridade da informação; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal.

# 3. Trajetória Metodológica

Os tipos de pesquisa foram considerados quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema. Em relação aos objetivos, a pesquisa é descritiva, pois visa descrever as características de determinado fenômeno, ou seja, pretende-se investigar o atendimento dos poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados brasileiros aos requisitos de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva, sem provocar interferência na realidade pesquisada. Quanto aos procedimentos, a pesquisa é documental. Assim, através da análise das condições de envio da solicitação de informação e das respostas recebidas, procura-se descrever a realidade presente, ou seja, o estado atual de disponibilidade de informações através da transparência passiva pelos poderes estaduais. Em relação à abordagem, tem-se um estudo predominantemente qualitativo.

Segundo Raupp e Pinho (2013), o maior porte populacional faz com que o contato com os governantes, quando ocorre, seja mais digital do que presencial. Assim, destaca-se a importância dos poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados possuírem uma plataforma para realização da transparência passiva. A partir de uma navegação nos portais oficiais dos governos estaduais, portais dos tribunais de justiça e das assembleias legislativas, procurou-se localizar uma plataforma ou seção dedicada à transparência ou à Lei de Acesso à Informação para, nessa seção, identificar o espaço para solicitação de informações. Nos casos em que não havia seção específica para LAI ou transparência, o espaço para envio de solicitação de informação foi procurado diretamente no endereço do portal eletrônico do poder.

Os dados foram coletados a partir da técnica da observação estruturada. De acordo com Ferreira, Torrecilha e Machado (2012), a observação estruturada ocorre quando o pesquisador vai a campo com um roteiro previamente estabelecido. Em levantamento sobre o uso da técnica da observação em estudos de administração, as autoras observam que a pesquisa em sites é uma tendência dos estudos na área. A coleta dos dados referente às plataformas, bem como o envio dos pedidos foram realizados no período de 08 a 29 de maio de 2017. O retorno dos poderes foi monitorado por dois meses após o envio do pedido.

Na busca por informações que não estão disponíveis nos portais eletrônicos dos órgãos públicos, a experiência do cidadão pode ser dividida em dois momentos principais: o envio da solicitação de informação e o recebimento da informação. Assim, para investigar a transparência passiva dos poderes é necessário avaliar a plataforma em que a solicitação é realizada e as respostas recebidas. A investigação baseia-se nas metodologias desenvolvidas pelo Programa de Transparência Pública da FGV (PTP-FGV) (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; PADILHA; MICHENER; CONTRERAS, 2016) e pela organização não-governamental de direitos humanos “Artigo 19” (PAES; BALBINO; MARCHEZINI, 2014), para avaliar a transparência de órgãos públicos brasileiros. O modelo de avaliação das plataformas foi elaborado por Padilha, Michener e Contreras (2016) para avaliar a aplicação da LAI nos executivos de estados e grandes cidades. Michener, Moncau e Velasco (2014) utilizaram a taxa de resposta e o prazo de envio das respostas para avaliar a transparência dos executivos da União, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como suas respectivas capitais. O conteúdo das respostas, por sua vez, foi analisado com base no modelo desenvolvido por Paes, Balbino e Marchezini (2014) para avaliar a transparência dos três poderes no nível federal.

Algumas limitações foram identificadas no decorrer da pesquisa. A primeira foi a escassez de trabalhos acadêmicos na temática abordada, qual seja, a transparência passiva. Tal aspecto acarreta na dificuldade para se realizar comparações dos resultados e conclusões obtidos. Outra limitação identificada foi em relação ao período da pesquisa. Os resultados encontrados dizem respeito ao período específico em que se realizou a coleta de dados, estando propensa a alterações no decorrer do tempo conforme se verificam avanços e atualizações nas TICs utilizadas para a promoção da transparência passiva. A terceira e quarta limitações referem-se ao modelo de análise. O modelo de avaliação das plataformas foi elaborado por Padilha, Michener e Contreras (2016) para ser aplicado em todas as esferas e poderes, porém foi construído com base em pesquisas realizadas no poder executivo ou na esfera federal, ou seja, em órgãos que se encontram em estágio mais avançado de atendimento aos requisitos da LAI. Nesse contexto, convém analisar as barreiras encontradas nas plataformas ao se realizar um pedido de acesso à informação. Porém, quando se aplica o modelo aos judiciários e legislativos estaduais, percebe-se que a avaliação das dificuldades enfrentadas para realização do pedido não tem o mesmo efeito, uma vez que um formulário geral de contato não apresenta barreiras, mas também não é um espaço destinado ao acesso à informação. Nesses casos, a ausência de barreiras não é um mérito do poder, uma vez que ocorre pela simplicidade do espaço disponibilizado pelo poder. Mesmo assim, no modelo utilizado é vista como um aspecto positivo, elevando o desempenho da transparência passiva do poder.

## 4. Resultados da Pesquisa Empírica

### Transparência Passiva no Poder Executivo

O poder executivo é, dentre os três poderes, o que possui a plataforma de atendimento das solicitações mais estruturada, disponibilizando e-SIC em todos os estados. Essas plataformas apresentaram as melhores notas quanto à comunicação e existência de login e recibos. Também foi o único poder que, desconsiderando-se o prazo, respondeu todos os pedidos. Considera-se a existência de plataformas bem estruturadas um dos fatores que contribui para as melhores taxas de retorno. Os e-SICs disponibilizados pelo poder executivo permitiram a realização do pedido, acompanhamento do andamento e recebimento de retorno por e-mail ou na própria plataforma. Esse sistema facilita o controle do cidadão sobre as ações do poder público em relação ao seu pedido e também facilita o controle do próprio poder sobre os pedidos recebidos. Muitas plataformas também possibilitavam ao requerente fazer apelação caso não ficasse satisfeito com a resposta recebida. Além de dar ao requerente uma segunda oportunidade de acesso à informação solicitada, a expectativa de receber recurso também pode incitar o órgão ou entidade pública a fornecer a informação de forma satisfatória.

Dentre os dez estados que responderam nos primeiros cinco dias decorridos da realização do pedido, sete forneceram acesso integral aos dados solicitados. Trata-se de um retorno rápido e satisfatório, que pode ser atribuído à existência do e-SIC no poder executivo. Por possuírem e-SIC, os executivos já têm os dados sobre os pedidos recebidos sistematizados e, em muitos casos, já disponibilizam ativamente essa informação através de relatórios estatísticos. Sendo assim, a quantidade de pedidos recebidos, respondidos e negados, além de suas justificativas, são informações que podem ser rapidamente fornecidas, pois já estão contabilizadas e apresentadas através de gráficos e tabelas, de forma compreensível ao cidadão.

As plataformas e-SIC influenciam diretamente no desempenho dos poderes quanto à transparência passiva. Seu grande potencial como ferramenta anticorrupção reside particularmente em reforçar a eficácia do controle interno e gerencial sobre as ações de corrupção, promovendo a responsabilização e transparência (BERTOT; JAEGER; GRIMES, 2010).

Os principais aspectos restritivos à transparência passiva observados no poder executivo foram: presença de barreiras nas plataformas, declaração de ausência da informação solicitada e respostas incompletas. Dentre os aspectos citados, o que mais se destacou foi a presença de barreiras nas plataformas. Nos executivos do Amapá e da Bahia as barreiras encontradas foram de ordem tecnológica, não sendo possível completar o envio do pedido. Trata-se de problemas de usabilidade, inclusos no conjunto de barreiras apresentadas por Bertot, Jaeger e Grimes (2010).

O desempenho dos estados no retorno da solicitação foi melhor do que na existência de barreiras nas plataformas. Em panorama dos cinco anos de vigência da LAI, Paes et al. (2017) destacam que, desde os primeiros momentos de monitoramento, a identificação do solicitante de informação foi um dos maiores obstáculos enfrentados, tendo alguns órgãos inclusive estabelecido procedimentos diferenciados de acordo com as características do requerente, principalmente jornalistas (PAES et al., 2017). De acordo com a LAI, o pedido deve apresentar a especificação da informação requerida e a identificação do requerente, sendo que essa identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação (BRASIL, 2011). Além de descumprir a lei, a exigência de dados de identificação adicionais aos previstos, também podem contrariar a noção de impessoalidade, princípio básico da administração pública.

A ausência da informação solicitada foi alegada pelo executivo do Rio de Janeiro, pois as solicitações são recebidas pelo e-SIC e encaminhadas para o órgão responsável, não havendo controle sobre as respostas, se respondidas ou negadas. Mesmo que o estado opte por uma gestão mais descentralizada das informações recebidas, é importante que um órgão, como a Controladoria-Geral ou Ouvidoria, seja responsável pela fiscalização e controle sobre o tratamento dado aos pedidos de acesso à informação recebidos. Paes et al. (2017) afirmam que no âmbito dos estados e municípios há poucas informações centralizadas nos órgãos de controle. A maior parte destes órgãos possuem dados apenas referentes aos pedidos e documentos diretamente recebidos pelo órgão, e não todos aqueles contabilizados por outros órgãos do estado ou município. Fica, dessa forma, prejudicada a função de órgão de controle de centralizar informações acerca da aplicação da LAI, dificultando o monitoramento da lei e o acesso à informação por parte do cidadão (PAES et al., 2017).

Outro aspecto restritivo à transparência passiva com destaque no poder executivo foi a quantidade de respostas incompletas. Nessas respostas, o período não era referente ao ano completo de 2016 ou então faltavam informações referentes ao número de pedidos respondidos, negados e suas justificativas. Os executivos de Sergipe e Roraima apresentaram nota máxima na avaliação de suas plataformas, mas forneceram acesso parcial e incompleto, ou seja, não forneceram parte das informações solicitadas e também não apresentaram justificativa para essa ausência. Apesar de ambos os estados terem fornecido a estrutura necessária para que o cidadão faça seu pedido e respondido no prazo determinado pela LAI, não se pode considerar que a transparência passiva esteja sendo realizada se o cidadão recebe retorno apenas de parte da informação solicitada. Em contrapartida, destacando-se dentre os poderes executivos estaduais, Paraíba e Pernambuco receberam nota máxima na avaliação de todos os quesitos em suas plataformas e também forneceram acesso integral e satisfatório, sendo assim considerados exemplos no exercício da transparência passiva.

Apesar da necessidade de alguns ajustes, como a redução das barreiras nas plataformas e a melhoria na qualidade das respostas, o poder executivo, de modo geral, pode ser considerado transparente no que se refere à transparência passiva. A institucionalização da transparência está relacionada à disseminação da cultura do acesso, em que há o entendimento de que o Estado deve fornecer a informação pública, pois essa pertence ao cidadão (CGU, 2011). O poder executivo demonstrou possuir consciência da legitimidade das demandas por acesso à informação pública, não apresentando questionamentos quanto à motivação dos pedidos realizados. Também demonstrou adequação à LAI ao disponibilizar, em todos os estados, plataformas e-SIC destinadas ao acesso à informação, dando retorno aos pedidos enviados e apresentando quantidade considerável de respostas satisfatórias.

### Transparência Passiva no Poder Judiciário

O poder judiciário foi o mais heterogêneo dos três poderes, apresentando ao mesmo tempo estados em níveis mais avançados de transparência passiva e outros em estágios iniciais. Dentre os judiciários estaduais que forneceram acesso integral e satisfatório e também apresentaram uma boa estrutura em suas plataformas estão Sergipe, Santa Catarina e Amapá. O judiciário do Sergipe demonstrou estar consciente da importância de fornecer ao cidadão uma informação compreensível e enviou, além dos dados solicitados, também uma explicação da forma como o poder classifica um pedido de informação.

Por outro lado, os estados do Distrito Federal, Roraima, Mato Grosso do Sul e Pará foram os que apresentaram os piores desempenhos em relação à transparência passiva. Nos dois primeiros foram encontradas barreiras tecnológicas, que impediram o envio dos pedidos, ou seja, plataformas distantes do objetivo de estimular maior interação e transparência entre sociedade e governo, e de ampliar o espaço para o exercício da cidadania e da prática democrática (JAMBEIRO et al*.*, 2011). Já os judiciários do Mato Grosso do Sul e Pará não apresentaram em seus sítios eletrônicos nenhum espaço destinado ao acesso à informação, sendo os pedidos realizados em formulário geral de contato, para os quais não se obteve resposta. Esse espaço não é considerado adequado para o recebimento de solicitações de acesso à informação. Segundo Raupp e Pinho (2013), pressupõe-se que o contato com os poderes estaduais, quando ocorre, seja mais digital do que presencial. Assim, era de se esperar plataformas do poder judiciário estadual mais adequadas ao exercício da transparência passiva.

Os principais aspectos restritivos à transparência passiva observados no poder judiciário foram: não recebimento de protocolo ou recibo do envio do pedido, ausência de resposta e negativa de acesso à informação. A maioria dos judiciários estaduais que receberam nota 0 na avaliação de login e recibos, ou seja, que não forneceram protocolo nem recibo de que o pedido foi realizado, também não responderam ao pedido. Se o poder não fornece ao cidadão uma comprovação de que recebeu o pedido, dificulta ao cidadão a cobrança por resposta, além de deixá-lo alheio ao tratamento que está sendo dado ao seu pedido. Ademais, o próprio poder terá dificuldade para controlar as solicitações recebidas, que não receberão nenhuma identificação, como receberiam se tivessem número de protocolo, sendo maior a probabilidade de perder-se em meio a demais manifestações recebidas pelo poder.

As negativas de acesso poderão ocorrer nos casos em que os pedidos forem genéricos; desproporcionais ou desarrazoados; ou exigirem trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações (BRASIL, 2012). Mediante interpretação do pedido como genérico ou que exigiria trabalhos adicionais, o acesso à informação foi negado pelos judiciários do Rio de Janeiro, Ceará e Alagoas. Os dois últimos aparentaram ter enfrentado dificuldade no entendimento da solicitação, uma vez que solicitaram que o pedido fosse mais bem esclarecido. Já o judiciário do Rio de Janeiro alegou que, como ainda não possui sistema informatizado, para responder ao pedido realizado teria que fazer manualmente a análise e classificação dos 137 pedidos recebidos em 2016.

Situações como essas são vistas com preocupação, pois demonstram que os poderes ainda estão esbarrando em dificuldades básicas para o exercício da transparência passiva, como o desconhecimento das exigências da LAI ou a falta de recursos tecnológicos. A simplicidade do pedido realizado é ainda um fator agravante, se considerarmos que as informações solicitadas já deveriam estar sistematizadas pelos poderes e disponibilizadas à população independentemente de solicitação.

O indeferimento do pedido com base em interpretação ampla da cláusula de trabalho extra foi uma das barreiras identificadas por Michener, Moncau e Velasco (2014) em avaliação da transparência passiva realizada com alguns estados e municípios brasileiros em 2014. Na ocasião, vários órgãos fizeram uso desta disposição de forma excessivamente ampla, indeferindo pedidos legítimos e violando a LAI. Segundo os autores, todo pedido de acesso à informação gerará algum grau de trabalho adicional ao órgão que o recebe, principalmente nos casos em que se trata de informação que não foi previamente consolidada. Mesmo que a informação solicitada verse sobre temas básicos para uma gestão pública eficiente, é comum que não tenha sido previamente produzida (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

O cenário observado indica que a maior parte dos judiciários estaduais não está preparada para responder as perguntas de acesso à informação. De modo geral, portanto, não se pode afirmar que o poder judiciário estadual esteja cumprindo com o exercício da transparência passiva, uma vez que essa diz respeito à obrigação do Estado em conceder, aos cidadãos que o requeiram, acesso oportuno à informação que esteja em poder dos órgãos públicos (YAZIGI, 1999). Para diminuir a incidência de casos de utilização indevida da cláusula de trabalho adicional ou de pedidos genéricos, é primordial que os poderes implementem sistemas de gestão de informação. Os poderes podem armazenar e sistematizar os dados produzidos pelos órgãos públicos, de modo que sejam facilmente acessados pelo gestor público quando receber os pedidos de informação.

### Transparência Passiva no Poder Legislativo

O poder legislativo apresentou a pior taxa de retorno dentre os três poderes, recebendo apenas cinco respostas dentro do prazo legal. Ainda, dos cinco pedidos respondidos, dois são questionáveis quanto ao real exercício da transparência passiva. O legislativo do Rio Grande do Sul primeiramente enviou e-mail solicitando via digitalizada do RG do requerente. O número de documento de identificação já havia sido informado na realização do pedido, portanto a exigência da digitalização do documento que possui informações pessoais adicionais, como nome dos pais, local de nascimento e foto, pode ser interpretado como dificultador ao acesso à informação pelo cidadão. Cabe frisar que o §1o da LAI estabelece que a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação (BRASIL, 2011). Mesmo a digitalização do documento não tendo sido disponibilizada, o legislativo do Rio Grande do Sul enviou a resposta ao pedido de informação.

A forma como a informação foi disponibilizada não permitia compreender quantos pedidos haviam sido recebidos, respondidos e negados no ano de 2016. Dessa maneira, a resposta fornecida não atendeu ao elemento compreensibilidade definido por Platt Neto et al. (2007) como um dos elementos que constituem a transparência pública e relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações e ao uso da linguagem.

Já o legislativo do Rio de Janeiro negou o acesso à informação por essa já estar disponível no Diário Oficial ou sítio eletrônico da assembleia legislativa. No entanto, não houve indicação de lugar e forma pela qual se poderia acessar a informação, conforme estabelecido pela LAI para as ocasiões em que a informação já estiver disponível ao público. Ser transparente é também facilitar o acesso à informação e disponibilizá-la de forma que seja de fácil localização (PLATT NETO et al., 2007).

O não fornecimento de informações já disponíveis em transparência ativa é também retratado por Michener, Moncau e Velasco (2014) como um dos obstáculos ao acesso e à transparência. Os autores relatam que, na pesquisa realizada, algumas respostas recebidas não indicavam de forma clara o local exato onde o cidadão pode encontrar a informação, fornecendo apenas o endereço genérico do portal eletrônico, ou então disponibilizavam as informações em formato diferente do solicitado, como forma de eximir o órgão de responder o pedido.

Os principais aspectos restritivos à transparência passiva observados no poder legislativo foram: inexistência de espaço destinado ao acesso à informação nos portais eletrônicos, não recebimento de protocolo ou recibo do envio do pedido e ausência de resposta. Os portais eletrônicos de 7 legislativos estaduais receberam nota 0 no quesito comunicação na plataforma, ou seja, não apresentavam espaço destinado ao acesso à informação. O portal da assembleia legislativa do Sergipe não disponibilizava qualquer possibilidade de comunicação eletrônica com o cidadão, nem mesmo um e-mail geral de contato. Além de descumprir o artigo 10 § 2º da LAI, por não viabilizarem alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet, nenhum dos 7 legislativos estaduais deu retorno ao pedido realizado.

Quando os portais eletrônicos dos poderes não disponibilizam um espaço para acesso à informação, o pedido recebe o mesmo tratamento dado a qualquer outra demanda ao poder, como sugestões, denúncias, reclamações, solicitações de providências administrativas e consultas. Apesar de os portais serem fundamentais para o avanço das TICs na sociedade contemporânea, Pinho (2006) salienta que eles ainda trazem forte presença de um Estado autoritário, centralizador e refratário à participação popular. Para o autor, os portais ainda não fazem uso das TICs para promover interatividade com a sociedade.

O cenário encontrado no poder legislativo mostra uma relação direta entre a plataforma disponível e o retorno do poder. Os dois legislativos estaduais que receberam nota 100 no quesito comunicação na plataforma, disponibilizando e-SIC, responderam dentro do prazo previsto na LAI. Além disso, as cinco respostas recebidas no poder legislativo foram de estados que possuíam e-SIC ou formulário para pedido de informação, o que reforça a importância dos sistemas eletrônicos nos portais dos poderes para que a transparência passiva ocorra.

A mesma relação também pode ser estabelecida entre a ausência de resposta e o não recebimento de protocolo ou recibo do envio do pedido. Dos 15 legislativos estaduais que não forneceram nenhum comprovante de envio do pedido, apenas 2 responderam. A ausência de protocolo ou recibo já demonstra a falta de controle do poder sobre os pedidos recebidos. Se o órgão não fornece ao cidadão nem a confirmação sobre o recebimento ou não do pedido, é provável que também não forneça a informação solicitada. Esses legislativos estaduais não apresentam canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade (CGU, 2011).

Em contrapartida, os legislativos do Distrito Federal, Espírito Santo e Pernambuco foram os que apresentaram melhor desempenho no exercício da transparência passiva, disponibilizando espaço para solicitação de informação e fornecendo resposta integral e satisfatória.

As barreiras encontradas no poder legislativo demonstram sua incipiência frente aos demais poderes. Os problemas identificados não estão relacionados à qualidade da resposta e sim à sua ausência ou, ainda pior, ausência de espaço para envio do pedido. Essas restrições demonstram que o legislativo está em uma fase inicial da implementação da LAI, sendo dos três poderes, o menos transparente no que diz respeito à transparência passiva. Os principais resultados encontrados em cada poder são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Comparativo dos principais indicadores de cada poder

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Poderes | Nota média Comunicação na plataforma | Nota média Login e Recibos | Nota média Barreiras | % de Pedidos Respondidos | % de Respostas Satisfatórias | Prazo médio (dias) |
| Executivo | 74,1 | 81,5 | 57,4 | 100% | 68% | 10,5 |
| Judiciário | 46,3 | 31,5 | 63,0 | 56% | 40% | 4,5 |
| Legislativo | 40,7 | 29,6 | 63,0 | 24% | 16% | 10,5 |

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A comparação dos indicadores permite observar diferenças no desempenho de cada poder. A maior parte dos estados analisados apresentou resultados melhores em seus executivos do que nos judiciários e legislativos, refletindo a heterogeneidade existente na transparência passiva dos poderes estaduais brasileiros.

### 

### 5. Discussões

Na análise da transparência passiva nos poderes estaduais brasileiros percebeu-se, como uma das principais características, a heterogeneidade, em que cada um dos três poderes comportou-se de forma distinta em relação tanto ao espaço destinado às solicitações de informação quanto ao retorno dado aos pedidos. A Bahia demonstrou estar tendo dificuldades em adequar-se aos requisitos básicos de transparência passiva, pois tanto no poder executivo quanto legislativo não foi possível completar o envio do pedido de informação, além disso, no poder judiciário não houve retorno.

A atuação da CGU no poder executivo é um dos fatores que pode estar influenciando no melhor desempenho desse poder frente aos demais. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), órgão responsável pela transparência e combate à corrupção, conduz a implementação da LAI nos órgãos do executivo federal. Buscando promove-la além do âmbito do executivo federal, também avalia a transparência pública em estados e municípios brasileiros. Esse acompanhamento periódico do desempenho dos executivos estaduais estimula o aprimoramento da transparência passiva nos estados. O trabalho desempenhado pela CGU representa os mecanismos de controle e fiscalização do poder público citados por Ceneviva e Farah (2012) como necessários para assegurar a responsabilização dos governantes e dos burocratas por seus atos e omissões no exercício do poder público.

Através do programa Brasil Transparente, a CGU também auxilia estados e municípios a se adequarem às medidas de governo transparente previstas na LAI. A CGU disponibiliza relação dos órgãos que aderiram ao programa até junho de 2017. No nível estadual, é possível observar a adesão de 13 executivos, 3 legislativos e nenhum judiciário. Dos 13 executivos que participam do programa, 10 forneceram resposta satisfatória ao pedido de informação, representando um percentual de 77%. Se considerarmos os outros 14 poderes executivos que não aderiram ao programa, o percentual dos que forneceram respostas satisfatórias cai para 50%. Os 3 legislativos participantes são Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Espírito Santo. Todos eles responderam à solicitação de informação. Apesar de serem apenas três, o fato de todos terem respondido pode ser considerado um retorno expressivo dado que no legislativo apenas 24% forneceram resposta ao pedido de informação. Os dados demonstram a importância da atuação da CGU e o potencial de melhoria da transparência passiva com a adesão ao programa.

Na esfera federal, Paes et al. (2017) apontam que os órgãos mais transparentes são do poder executivo, âmbito de atuação da CGU. A falta de um órgão autônomo destinado a promover e garantir o acesso à informação em todos os níveis e esferas de governo resulta na heterogeneidade da aplicação da lei. Para suprir essa ausência, as controladorias e ouvidorias de cada órgão tem exercido, de forma descentralizada, a função de controle, acompanhamento e promoção da LAI, o que em muitos casos tem sido fator decisivo para o sucesso da aplicação da lei (PAES et al., 2017).

Após investigarem a transparência passiva em municípios que possuem Controladoria-Geral, Cruz, Silva e Spinelli (2016) afirmam que sua presença na estrutura organizacional não serve de garantia para a promoção da transparência municipal e o cumprimento da LAI. No entanto, a existência da controladoria, em municípios acima de 100 mil habitantes, aponta para maior incidência de regulamentação do acesso à informação.

O trabalho desempenhado pelas controladorias e ouvidorias, no que se refere ao monitoramento do atendimento dos órgãos aos pedidos de informação, é dificultado por aspecto identificado na pesquisa. São exemplos os casos em que os pedidos não são de competência do órgão que o recebeu ou quando o órgão não possui a informação. Ao esclarecer a situação ao cidadão, os órgãos podem classificar essa resposta como respondida, atendida, negada ou indeferida, dependendo a classificação da discricionariedade do órgão.

Sendo assim observa-se uma limitação no cumprimento da LAI, pois mesmo que os órgãos disponibilizem relatório conforme previsto, os dados fornecidos não poderão ser comparados. Paes, Balbino e Marchezini (2014) observam que nem todos os órgãos utilizam a mesma terminologia para os pedidos indeferidos, alguns optando por incluir aqueles pedidos cuja informação não corresponde a um pedido de informação ou não competem ao órgão que o recebeu.

Além da falta de controle e fiscalização, outro fator que pode estar influenciando a capacidade de transparência passiva dos poderes é a ausência de recursos, sejam esses financeiros, de pessoal ou tecnológicos. Os problemas tecnológicos enfrentados no envio da solicitação, a ausência de sistema eletrônico nos portais e o não retorno aos pedidos são indicativos da falta de recursos empregados para desenvolvimento da transparência nos poderes. Raupp e Pinho (2015) investigam a transparência passiva de 79 câmaras de municípios brasileiros com população superior a 300.000 habitantes. Os autores também enfrentam problemas tecnológicos com as plataformas, não sendo possível enviar os pedidos para 11 câmaras. Além disso, 56 câmaras não responderam à solicitação enviada dentro do prazo legal, demonstrando ausência de capacidade em viabilizar a transparência passiva.

Na análise realizada com os poderes estaduais observou-se relação direta entre a estrutura das plataformas e o retorno às solicitações de informação. O poder executivo, que apresentou plataformas mais estruturadas, com sistema específico para a solicitação de informações, conforme determinado pela LAI, foi também o poder que teve a maior taxa de retorno e a maior quantidade de respostas satisfatórias. Por outro lado, o poder legislativo foi o que apresentou as piores notas no quesito comunicação na plataforma, que indica que de forma geral, o poder não disponibiliza espaço destinado ao acesso à informação. Fortalecendo a relação entre a estrutura das plataformas e a disponibilização de informações de forma passiva, o poder legislativo também foi o que teve a menor taxa de retorno às solicitações realizadas.

Os resultados encontrados demonstram que o uso das tecnologias de informação e comunicação impulsiona a transparência passiva dos poderes estaduais. Corroboram, portanto, a afirmação de Bertot, Jaeger e Grimes (2010) quanto à capacidade das TICs para promover a transparência e reduzir a corrupção, instigando a responsabilização dos agentes públicos. Com a disponibilização de um sistema eletrônico para acesso à informação, os poderes criam um canal de comunicação com a sociedade, viabilizando uma comunicação mais clara e acessível. Dessa forma, utilizam o potencial das TICs, destacado por Kakabadse et al. (2003), de reforçar a *accountability* governamental.

Esse potencial, entretanto, é alcançado em apenas alguns poderes estaduais, que disponibilizam espaço adequado para a realização do pedido de informação e fornecem ao solicitante a informação de forma satisfatória. O acesso à informação de modo satisfatório foi concedido por 31 dos 81 poderes estaduais analisados, sendo 17 executivos, 10 judiciários e 4 legislativos. A diferença no avanço da transparência passiva de um poder para outro pode ser observada pela comparação dos principais aspectos restritivos encontrados em cada poder, retratados no Quadro 1.

Quadro 1: Principais aspectos restritivos por poder

|  |  |
| --- | --- |
| Poderes | Aspectos restritivos |
| Executivo | Presença de barreiras nas plataformas |
| Declaração de ausência da informação solicitada |
| Respostas incompletas |
| Judiciário | Não recebimento de protocolo ou recibo do envio do pedido |
| Ausência de resposta |
| Negativa de acesso à informação |
| Legislativo | Inexistência de espaço destinado ao acesso à informação nos portais eletrônicos |
| Não recebimento de protocolo ou recibo do envio do pedido |
| Ausência de resposta |

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

As dificuldades encontradas no executivo indicam que, embora o poder já esteja cumprindo seu dever de transparência passiva, ainda são necessárias adequações em relação aos campos obrigatórios em seus formulários e à completude das informações fornecidas. No poder judiciário, as barreiras enfrentadas demonstram que são necessárias adequações mais estruturais, principalmente em suas plataformas, para que viabilizem o acompanhamento dos pedidos realizados e assim também se dedique tratamento diferenciado aos pedidos de informação, aumentando a taxa de retorno. Já no poder legislativo, os principais aspectos restritivos indicam que foram poucas as iniciativas até então tomadas para adequação à LAI, sendo necessário que o poder perceba sua defasagem nesse processo e tome iniciativas para o desenvolvimento de espaços destinados ao acesso à informação em seus portais eletrônicos.

A falta de atendimento às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva observada no poder legislativo é perturbante, pois o poder que elabora a legislação é justamente aquele que menos a cumpre. Diferentemente dos outros poderes que demonstram estar aos poucos avançando na transparência, parece que no poder legislativo ainda predomina a cultura do sigilo, destacada pela CGU (2011) como um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos. Os resultados vislumbrados nesse poder apontam para a necessidade de construção de uma cultura de acesso à informação, mudando o posicionamento perante a sociedade. Da mesma forma, essa mudança cultural também deve ocorrer por parte da sociedade. Quando os cidadãos têm o hábito de monitorar a atuação dos gestores públicos através da solicitação de informações, esses se sentem obrigados a promover a *accountability*, conforme abordado por Akutsu e Pinho (2002). Sendo assim, a participação dos cidadãos, como nas atividades de seleção dos governantes e de vigilância sobre as suas ações, se configura elemento-chave da *accountability* (ROCHA, 2013).

Não há no Brasil uma cultura de acompanhar e fiscalizar os agentes públicos. A implementação de uma legislação que regulamenta o acesso à informação deveria considerar esse contexto, sob risco de ser implementada uma norma que versa sobre uma realidade diferente da qual em que é aplicada. Ao sancionar a LAI, o Brasil seguiu a tendência mundial de adoção de leis de acesso, como demonstrado por Angélico (2015).

A adoção de estruturas de países mais desenvolvidos, sem necessariamente estarem adequadas para a realidade do país em que estão sendo implementadas é, segundo Riggs (1964), uma característica das sociedades prismáticas, como a brasileira. Por conta da dependência das sociedades prismáticas em relação às difratadas, as primeiras são compelidas a implementar as estruturas das últimas (MOTTA; ALCADIPANI, 1999).

A existência do formalismo auxilia na compreensão da realidade brasileira. Uma vez que a lei não condiz com a realidade em que é aplicada, essa discrepância entre a norma legal e a conduta concreta passa a ser institucionalizada. Assim, o não atendimento à legislação passa a ser considerado normal, não havendo estímulo para que os cidadãos e, nesse caso, os órgãos públicos realizem esforços de adequação aos requisitos de disponibilização de informações à sociedade. Segundo Motta e Alcadipani (1999), o fato de ocorrer desrespeito a algumas leis, dentro de uma sociedade, faz com que haja uma generalização da desconfiança em torno da validade de todas as demais leis daquela sociedade. Por conseguinte, legitima-se na sociedade brasileira a ideia de que algumas leis não precisam necessariamente ser cumpridas (VIEIRA; COSTA; BARBOSA, 1982).

Silva, Eirão e Cavalcante (2015), ao analisarem as leis de acesso à informação dos países da América Latina, afirmam que há várias semelhanças entre as leis adotadas, sendo possível visualizar a influência das mais antigas nas mais recentes. Os autores relatam similaridades na redação dos textos, relativos aos critérios de transparência passiva. Entretanto, salientam que a aplicação das leis pode divergir, dependendo da orientação política vigente em cada país. Isso mostra que o aprendizado está sendo lento e penoso, como afirmado por Ramos (1983) para os casos em que se adotam soluções formalísticas, ou seja, quando a lei antecipa as práticas coletivas.

Algumas exigências da LAI que, em determinados poderes da esfera estadual, ainda não estão sendo cumpridas são: a garantia do direito de acesso à informação de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (artigo 5º); a criação do serviço de informações ao cidadão (artigo 9º, I); a identificação do requerente sem exigências que inviabilizem a solicitação (artigo 10, § 1º); a viabilização pelos órgãos e entidades do poder público de alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet (artigo 10, § 2º); a autorização ou concessão de acesso imediato à informação disponível ou retorno em prazo não superior a 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (artigo 11); a comunicação de data, local e modo para se realizar a consulta nos casos em que não é possível conceder o acesso (artigo 11, § 1º, I); a indicação das razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido (artigo 11, § 1º, II); a publicação de relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos (artigo 30, III) (BRASIL, 2011).

Os variados graus de atendimento aos dispositivos da LAI foi uma das características observadas nos poderes estaduais. Enquanto alguns apresentam sistemas tecnológicos mais avançados e que viabilizam o exercício da transparência passiva de forma satisfatória, outros ainda adotam posturas de restrição ao acesso à informação, replicadas ao longo de anos. Essa heterogeneidade, juntamente com o formalismo, constituem-se as principais características da sociedade prismática. Por acumular traços dos modelos concentrado e difratado de Riggs (1964), nela são encontradas ao mesmo tempo o avançado e o atrasado, com mistura de elementos tecnológicos e antigos (RAMOS, 1983).

Mesmo que a adoção da LAI tenha sido uma solução formalística, e que o processo de adaptação seja agora penoso, representou um avanço para a transparência pública brasileira. Essa medida foi necessária para que a esfera pública voltasse esforços para a construção de espaços em seus sítios eletrônicos para disponibilização de informações. Em sociedades influenciadas por modelos estrangeiros, como a brasileira, Machado-da-Silva et al. (2003) consideram que a adoção de uma estrutura formal mediante um ato legal ocorre mais facilmente do que a institucionalização do correspondente comportamento social.

# 6. Considerações Finais

A presente pesquisa teve como objetivo investigar o atendimento dos poderes executivo, judiciário e legislativo dos estados brasileiros aos requisitos de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva. Primeiramente, identificaram-se indicadores de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva. O modelo de avaliação das plataformas foi elaborado com base em Padilha, Michener e Contreras (2016), que utilizam os indicadores comunicação na plataforma, login e recibos e barreiras para o acesso. Essa análise proporciona a visualização de um panorama sobre a disponibilização pelos poderes de espaços adequados para a realização de solicitação de informações. A taxa de resposta e prazo de envio da resposta foram extraídos da metodologia utilizada por Michener, Moncau e Velasco (2014). Já a análise do conteúdo das respostas recebidas foi embasada na metodologia de Paes, Balbino e Marchezini (2014), que propicia maior compreensão das respostas, apresentando-as de acordo com o tipo e a qualidade. A junção das metodologias para criação do modelo de análise utilizado nesse estudo permitiu uma avaliação mais detalhada das respostas recebidas e das plataformas dos poderes.

Através do modelo de análise, foram verificadas as condições dos portais eletrônicos dos poderes estaduais para construção da transparência passiva. Dos três poderes, o executivo foi o que apresentou plataformas mais estruturadas, disponibilizando e-SIC em todos os estados e recebendo as melhores notas em dois dos três aspectos avaliados. No que diz respeito à comunicação na plataforma, apresentaram espaço dedicado ao acesso à informação os 27 poderes executivos, 25 judiciários e 20 legislativos. Esse último foi o poder que apresentou o pior desempenho nesse quesito, pois em 6 legislativos o pedido foi realizado através de formulário geral de contato e em um caso não foi disponibilizada qualquer forma de contato eletrônico.

Em relação à existência de login e recibos, no poder executivo todas as plataformas permitiam acompanhar o andamento da solicitação, sendo 17 através de login e 10 com protocolo. No judiciário apenas uma plataforma possuía login de acesso e 11 não disponibilizaram recibo ou protocolo para acompanhamento do pedido realizado. Já no legislativo essa situação ocorreu em 15 plataformas. A ausência de protocolo ou recibo, além de dificultar o acompanhamento pelo cidadão, também indica falha no controle do poder sobre os pedidos recebidos. Na avaliação da existência de barreiras, a pontuação máxima indicava que o poder não possuía limite de caracteres e nem exigia informações pessoais em adição ao nome, documento de identificação e contato. O poder executivo apresentou 11 plataformas nessa situação, o judiciário 12 e o legislativo 15. No entanto, a ausência de barreiras no poder legislativo pode ser explicada principalmente pela simplicidade dos formulários disponibilizados.

Após avaliação das plataformas e envio das solicitações de informação, analisou-se o retorno dos poderes estaduais, cumprindo com o terceiro objetivo específico. A taxa de retorno aos 25 pedidos realizados foi de 100% no executivo, 56% no judiciário e 24% no legislativo. O baixo retorno observado nos dois últimos poderes é agravado pelo fato de que as informações solicitadas, de acordo com a LAI, já deveriam estar sendo ativamente disponibilizadas. O prazo médio de envio da resposta foi de 10,5 dias nos poderes executivo e legislativo e de 4,5 dias no poder judiciário. Extrapolaram o prazo de envio da resposta os executivos do Alagoas e do Pará e o legislativo do Mato Grosso.

No que diz respeito ao conteúdo das respostas recebidas, no poder executivo, 16 forneciam acesso integral à informação solicitada e 17 foram consideradas satisfatórias, disponibilizando todos os dados solicitados ou apresentando justificativa adequada. Mesmo entre as respostas satisfatórias, foi possível observar diferença no detalhamento das informações, enquanto alguns órgãos limitaram-se a fornecer os dados solicitados, outros apresentaram explicações e dados adicionais. No poder judiciário, 8 respostas forneciam acesso integral e 10 foram classificadas como satisfatórias. O acesso à informação foi negado por três judiciários estaduais. No poder legislativo, 3 respostas forneciam acesso integral à informação solicitada e 4 foram consideradas satisfatórias. Os poderes estaduais que forneceram resposta incompleta informavam apenas a quantidade de pedidos recebidos, sem detalhar se haviam sido respondidos ou negados, ou então não forneciam os dados do ano completo de 2016.

No poder executivo os principais aspectos restritivos à transparência passiva foram: a presença de barreiras nas plataformas, a declaração de ausência da informação solicitada e as respostas incompletas. Apesar das falhas identificadas, o poder executivo, de modo geral, demonstrou estar cumprindo com os requisitos de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva. Entretanto, não se pode afirmar o mesmo em relação aos poderes judiciário e legislativo. No poder judiciário, as principais barreiras encontradas foram: o não recebimento de protocolo ou recibo do envio do pedido, a ausência de resposta e a negativa de acesso à informação. O judiciário foi o mais heterogêneo dos três poderes, com alguns estados disponibilizando plataformas bem estruturadas e fornecendo acesso à informação de modo satisfatório e outros ainda sem espaço dedicado ao acesso à informação em suas plataformas. O poder demonstra estar adotando iniciativas para se adequar à LAI, embora ainda não possa ser considerado transparente no que diz respeito à transparência passiva. Já no poder legislativo, os principais aspectos restritivos à transparência passiva foram: a inexistência de espaço destinado ao acesso à informação nos portais eletrônicos, o não recebimento de protocolo ou recibo do envio do pedido e a ausência de resposta. Em razão do não atendimento de aspectos básicos de disponibilização de informações previstos na LAI, o poder legislativo ainda possui um longo caminho para que seu dever de transparência passiva seja cumprido plenamente.

Na esfera estadual, é comum que a sede dos poderes se encontre a centenas de quilômetros de determinados cidadãos. Dada a dificuldade de contato presencial, as plataformas digitais representam uma forma viável de contato entre o poder público e a sociedade civil. Considerando a importância desse canal, esperava-se encontrar plataformas mais estruturadas para a disponibilização de informação mediante solicitação. Além da grande quantidade de poderes que não retornaram ao pedido realizado, preocupa também a alta incidência de portais eletrônicos sem espaço adequado para o cidadão solicitar a informação, o que demonstra a inércia desses poderes na adoção de medidas para viabilizar a transparência passiva.

Observou-se relação direta entre a estrutura das plataformas e o retorno às solicitações. A ausência de recursos tecnológicos nos portais eletrônicos para realização do pedido compromete o exercício da transparência passiva. Todavia, a razão para essa ausência pode ser interpretada muito mais como uma falta de vontade dos atores que representam as instituições públicas, dos funcionários em envidarem esforços para a melhoria da transparência, do que pela indisponibilidade de TICs. A CGU disponibiliza a todos os órgãos públicos que aderirem ao Programa Brasil Transparente, o código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, além de apoio técnico na implantação do sistema e treinamento sobre transparência e acesso à informação para os agentes públicos interessados. A tecnologia e a capacitação, portanto, estão à disposição dos poderes estaduais, sendo ainda necessário despertar o interesse daqueles agentes públicos que não cultivam o espírito da *accountability.* O potencial de melhoria da transparência passiva observado nos órgãos que aderem ao Programa Brasil Transparente demonstra que a vontade da autoridade do órgão em assinar o termo de adesão pode ser a atitude necessária para início das adequações do poder aos requisitos de transparência passiva.

Decorridos mais de cinco anos de vigência da LAI, nenhum dos três poderes demonstrou estar totalmente adequado aos dispositivos nela previstos. Essa discrepância entre as exigências na legislação e a realidade observada foi explicada pelas lentes do formalismo (RIGGS, 1964). O Brasil, por apresentar características de uma sociedade prismática, tende a adotar iniciativas de países mais desenvolvidos, sem, contudo, apresentar uma realidade condizente com a medida adotada. A busca por melhores práticas e a inspiração em experiências bem-sucedidas em outros países é uma iniciativa a ser valorizada, desde que tomada levando em consideração a realidade brasileira. Assim, na adoção de uma lei de acesso à informação devem-se considerar aspectos que diferenciam o Brasil de países mais desenvolvidos, como a displicência dos agentes públicos com a transparência, a sensação de impunidade com o não cumprimento das legislações e a postura passiva dos cidadãos frente às questões governamentais.

**Referências**

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability*, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático**. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015.

ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v.10, n.21, p.7-27, set./dez. 2012.

BARACCHINI, S. A. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.42, n.2, p.104-109, abr./jun. 2002.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, v.27, p. 264–271, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de Outubro de 1988, 1988.

\_\_\_\_\_\_. **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. Brasília: Presidência da República, 2011.

\_\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXIII do caput do art. 5o, no inciso II do § 3odo art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição. Brasília: Presidência da República, 2012.

CAMPAGNONI, M. et al. Transparência no Poder Legislativo Municipal: uma análise dos portais eletrônicos das câmaras de vereadores das capitais brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, 2016.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura

recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n.4, p.993-1016, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Eclips Design, 2011.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 721, 2016.

FERREIRA, L. B.; TORRECILHA, N.; MACHADO, S. H. S. A técnica de observação em estudos de administração. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

GUERRA, E. M. **Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

JAMBEIRO, O. et al. e-Governo, Participação e Transparência de Gestão. In: Conferência ACORN-REDECOM, V, 2011, **Anais...** Lima, 2011.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.K.; KOUZMIN, A. Reinventing the democratic

governance project through information technology? a growing agenda for debate. **Public**

**Administration Review**, v. 63, n. 1, p. 44-60, 2003.

MARIA, J. F. A. Desenho institucional e *accountability*: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia Política,** Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev. 2010.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity,** v. 18, p. 233–242, 2013.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência:** avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2014.

MOTTA, F. C. P.; ALCAPADINI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 6-12, jan./mar. 1999.

O’DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-53, maio, 1998.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: *accountability* e *disclosure* possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, p. 91–104, 2013.

PADILHA, H.; MICHENER, G.; CONTRERAS, E. Avaliando a aplicação da lei de acesso nos estados e nas grandes cidades. In: MICHENER, G. (Org.). **Transparência local no Brasil**: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2016.

PAES, B.; BALBINO, F.; MARCHEZINI, J. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo: Article 19 e Open Society Foundations, 2014.

PAES, B. et al. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação**: uma análise de casos de transparência. São Paulo: Article 19 e Open Society Foundations, 2017.

PEREIRA, J. M. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII, 2002, Lisboa, Portugal**. Anais...** CLAD, 2002.

PINHO, J. A. G. *Accountability* em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, 2006, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública,** v. 43, n. 6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.

PLATT NETO, O. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAUPP, F. M; PINHO, J. A. G. Os Vereadores Prestam Contas em Portais Eletrônicos? Um Estudo Comparativo entre Municípios do Estado da Bahia e de Santa Catarina. **Administração Pública e Gestão Social**, v.5, n.3, jul./set. 2013.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. A Lei, ora a Lei: um Balanço da (In)Transparência Passiva em Câmaras Municipais Brasileiras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO - EnADI, V, 2015, Brasília. **Anais**... Rio de Janeiro: ANPAD, 2015.

RIGGS, F. W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

ROCHA, A. C. *Accountability*: constituinte necessária das sociedades democráticas. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2013.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. S. Relacionando la legislación sobre acceso a laInformación de los países del MERCOSUR. **Biblios: Journal of Librarianship and Information Science**, n. 56, p. 28-38, 2015.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VIEIRA, J. B.; CALDAS, R. W. The impact of public transparency in fighting corruption. In: **CeDEM 12 Conference for E-Democracy and Open Government, Austria**. Univ. Krems, 2012.

VIEIRA, C. A.; COSTA, F. L.; BARBOSA, L. O. O “jeitinho” brasileiro como um recurso de poder. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 2, p. 5-31, 1982.

WARMLING, N. N.; BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M. A lei de acesso à informação e o dever de transparência: uma análise do exercício da transparência passiva no âmbito dos Tribunais de Justiça brasileiros. In: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZAROBA, O. (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital**. Florianópolis: Conceito Editorial 2014. P. 63-81.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. In: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), 9th, 1999, Durban, África do Sul. Durban: IACC, 1999.

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