# Transparência Local:

# Implicações da Lei de Acesso à Informação em Municípios Mineiros

# Local Transparency:

**Implications of the Law of Access to Information in Minas Gerais’s Municipalities**

**Suélem Viana Macedo**

Mestranda em Administração

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Av. P. H. Rolfs, 215, apto. 204, Centro, Viçosa-MG

E-mail: susu.viana@hotmail.com

**Josiel Lopes Valadares**

Doutor em Administração - Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Professor Adjunto na Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Departamento de Administração, sala 02, Campus Universitário, Viçosa-MG

E-mail: adm\_josiel@yahoo.com.br

**Wander Fernandes Ribeiro Filho**

Graduando em Administração

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

av. Santa Rita, 85, apto 203, Centro, Viçosa-MG

E-mail: ribeiro.wander@gmail.com

**Alessandro Carlos da Silva Júnior**

Graduando em Administração

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Rua das Estrelas 64, Estrelas, Viçosa-MG

E-mail: alessandro.ufvadm@gmail.com

**Resumo**:

Para promover a transparência de seus atos, o governo brasileiro, ao longo dos anos, tem editado leis que visam assegurar o acesso às informações públicas. Nesse contexto, o estudo teve como objetivo investigar a disponibilização de informações em meios eletrônicos pelos poderes executivos dos municípios do Estado de Minas Gerais com mais de cinquenta mil habitantes, tendo em conta as diretrizes previstas na Lei de Acesso à Informação. O trabalho foi realizado de forma qualitativa e quantitativa, a partir de um protocolo de observação que contemplou itens previstos nos artigos 8º e 9º da referida norma, abarcando um total de setenta municípios. A partir da relação existente entre os itens analisados, cada um deles foi agrupado em um dos quatro parâmetros elaborados. Os resultados apresentam um panorama geral dos portais eletrônicos dos municípios analisados no que se refere à adequação à Lei de Acesso à Informação, permitindo concluir que, apesar de boa parte dos poderes executivos observados respeitarem os critérios mínimos de atendimento à referida norma, ainda possuem pontos a desenvolver e evoluir, principalmente, nos quesitos atualização das informações e acessibilidade aos deficientes. De igual modo, as evidências empíricas indicam que o potencial de *enforcement* da LAI nos municípios também é fraco.

**Palavras-chave**: Administração Pública. Portais Eletrônicos. Transparência Ativa. *Enforcement*.

**Abstract:**

In order to promote the transparency of its acts, the Brazilian government has, over the years, published laws aimed at ensuring access to public information. In this context, the study aimed to investigate the availability of information in electronic media by the executive powers of the municipalities of State Minas Gerais with more than fifty thousand habitants, taking into account the guidelines provided for in the Law of Access to Information (LAI). The work was carried out from an observation protocol, with a qualitative and quantitative approach, covering a total of seventy municipalities. The results present an overview of the electronic portals regarding to the adequacy of the Law of Access to Information, allowing to conclude that, although a good part of the observed executive powers respect the minimum criteria of compliance with the mentioned norm, they still have points to develop and evolve, such as information updating and accessibility to the disabled. Similarly, empirical evidence suggests that LAI's potential for enforcement in municipalities requires a new approach.

**Keywords:** Public Administration. Electronic Portals. Active Transparency. Enforcement.

# 1. Introdução

A corrupção no contexto da administração pública brasileira tornou-se um tema recorrente na mídia nacional. A propósito, no que diz respeito ao ano de 2017, o Brasil teve uma piora no *ranking* que avalia a percepção da corrupção em cento e oitenta países, divulgado pela Transparência Internacional no início de 2018. Em comparação com o ano de 2017, o Brasil caiu dezessete posições, ocupando o 96° lugar na lista dos países avaliados, sendo que, numa escala que vai de zero (mais corrupto) a 100 (menos corrupto), ele auferiu trinta e sete pontos (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018). Quanto a esse assunto, a literatura aponta que os problemas ligados à corrupção no setor público podem estar relacionados à ausência de *accountability* e transparência, visto que governos menos corruptos seriam mais transparentes (BASTIDA; BENITO, 2007; KIM, 2008).

Nesse contexto, para promover a transparência dos seus atos, o Estado brasileiro tem criado marcos normativos que, dentre outros objetivos, buscam institucionalizar um ambiente de livre acesso às informações produzidas e armazenadas pela gestão pública (MACADAR; FREITAS; MOREIRA, 2015). Ademais, a criação de leis pelo Estado produz um efeito coercitivo (*enforcement)* que se sobrepõe às vontades dos agentes e instituições públicas (MICHENER; BERSCH, 2013). Dessa forma, além de inserir na administração pública o acesso à informação como um direito fundamental, pode-se dizer que a legislação também tem a função de implementar uma mudança comportamental que elimine ou pelo menos atenue a cultura do segredo presente no âmbito das entidades públicas.

A partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988) a transparência começou a receber maior destaque na legislação brasileira (ALLEGRETTI e PLATT NETO, 2010; RAUPP e PINHO, 2015). Verificou-se um avanço com a publicação da Lei n.º 12.527/11 (BRASIL, 2011) que, além de estabelecer regras, prazos e procedimentos para a disponibilização e acesso às informações públicas, corroborou exigências legais de transparência dos atos praticados na administração pública, já previstos no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), bem como na lei que instituiu os portais da transparência.

Promulgada pelo governo federal em novembro de 2011, a Lei nº. 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), reforçou o uso obrigatório de meios eletrônicos para a divulgação de um conjunto de informações consideradas essenciais à sociedade, comumente operacionalizadas na *internet* por meio de portais eletrônicos (ANGÉLICO, 2012). Entretanto, apesar da referida norma servir de estímulo à transparência, o cumprimento dos seus preceitos também depende de decisões políticas internas e/ou de fatores externos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014), e de um comprometimento dos governantes (SANTOS; BERNARDES; ROVER, 2012; MICHENER; BERSCH, 2013).

Desde que a LAI entrou vigor várias pesquisas envolvendo avaliações sistemáticas que visam medir o nível da transparência na administração pública brasileira são realizadas pela comunidade científica (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014; STAROSCKY et al., 2014; BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015). Grande parte desses estudos concentram-se na seara federal e estadual e buscam, de maneira geral, avaliar se os portais eletrônicos dos poderes executivos e legislativo, em sua maioria, estão atendendo ou não aos requisitos mínimos previstos na LAI. A maioria dessas pesquisas, contudo, evidenciam que o atendimento à Lei de Acesso à Informação pela gestão pública brasileira ainda precisa evoluir, principalmente em âmbito local (CRUZ et al., 2012; FIGUEIREDO; SANTOS, 2014; RAUPP; ABREU; ABREU, 2015; RAUPP; PINHO, 2015).

A propósito, segundo Michener (2016), o aumento das iniciativas relacionadas à ampliação dos mecanismos de transparência vem ocorrendo principalmente no nível federal. Entretanto, ao mesmo tempo, o processo de implementação das determinações previstas na LAI ainda encontra entraves no âmbito municipal. Para o autor a falta de divulgação de informações locais, o fato da transparência ser mais fraca localmente em função da ausência de vontade política ou por falta de capacidade administrativa e, também, a vulnerabilidade de ser transparente, visto que governos mais transparentes tornam-se mais suscetíveis ao escrutínio político e à crítica, são obstáculos que circundam a transparência do governo local (MICHENER, 2016).

Assim, considerando a presença constante da corrupção no setor público brasileiro, transcorridos mais de seis anos desde a entrada em vigor da LAI, ainda paira a incerteza se a gestão pública, especialmente a local, já está estruturada para atender, de fato, às exigências da referida norma. A partir de tal contexto, tomando como ponto de partida o Estado de Minas Gerais e a necessidade de se compreender melhor o cenário municipal, a presente pesquisa é norteada pela seguinte questão: Como os portais eletrônicos dos poderes executivos dos municípios mais populosos do Estado de Minas Gerais estão contribuindo para a construção da transparência ativa? O presente trabalho, portanto, teve como objetivo geral analisar a disponibilização de informações em meios eletrônicos pelos municípios mineiros com mais de cinquenta mil habitantes, tendo em conta as previsões contidas na Lei de Acesso à Informação.

O estudo de tais perspectivas justifica-se pelo fato de permitir identificar e compreender a efetividade dos portais eletrônicos em servir como instrumentos potencializadores da transparência pública, bem como o comprometimento dos poderes executivos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais em disponibilizar suas informações à sociedade e atender à legislação. Além disso, o estudo representa uma oportunidade de se contribuir para a realidade do setor público brasileiro no que se refere à implementação de mecanismos que podem favorecer a redução das assimetrias informacionais. Acredita-se, também, que a análise proposta pode indicar áreas que merecem ser priorizadas pela gestão pública municipal no sentido de promover o acesso às informações.

O presente trabalho está organizado em cinco seções, a começar por esta introdução. A segunda apresenta uma abordagem teórica geral sobre transparência, *accountability* e o direito de acesso à informação no Brasil. Na terceira seção são informados os procedimentos metodológicos empregados. Na quarta são apresentados os resultados obtidos e as suas respectivas discussões e na quinta seção as considerações finais do artigo.

# 2. Transparência*, Accountability* e o Direito de Acesso à Informação no Brasil

Ter acesso à informação e ao que está ocorrendo no mundo nunca foi tão fácil quanto nos últimos anos. Com o desenvolvimento e intenso uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), principalmente da *internet*, o processo de comunicação humana vem sofrendo alterações, tornando-se mais rápido, dinâmico e amplo (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010; LICHT, 2014). Embora muitas áreas já contem com essa realidade há algum tempo, sabe-se que quando o assunto é a transparência dos dados públicos e a disponibilização das informações produzidas pelo governo, o Brasil enfrentou e ainda enfrenta diversos entraves.

Em termos conceituais, a transparência pode ser compreendida como a comunicação efetiva dos resultados dos serviços gerados pela administração pública diretamente à sociedade (FRANCO et al., 2014), sendo o oposto de políticas opacas, nas quais não se tem acesso às decisões públicas tomadas e ao que elas representam (BIRKINSHAW, 2006; MICHENER, 2011). Promover a transparência, portanto, significa desenvolver, implementar e disponibilizar mecanismos que possam permitir à sociedade conhecer as ações e políticas praticadas pelos governos e os recursos utilizados (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e FEIJÓ, 2006).

Além de ser uma exigência legal, a transparência deve ir além da simples divulgação das informações públicas, se estendendo, também, à construção de condições de *accountability*, a fim de possibilitar que os cidadãos acompanhem e participem dos atos da administração pública (BASS e MOULTON, 2010; FUNG; WEIL, 2010; CRUZ *et al.,* 2012). Nesse sentido, Abrucio e Loureiro (2004, p. 1) consideram a *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. A noção de *accountability*, deste modo*,* envolve a obrigação dos agentes públicos informarem e explicarem seus atos, bem como a capacidade das agências de controle fixar sanções em desfavor daqueles que violarem os deveres públicos (SCHEDLER; DIAMOND; PLATTNER, 1999; DENHARDT, 2012).

Partindo de tais conceitos, considera-se neste estudo a transparência como um dos fatores que consolidam a *accountability*, pois além de fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade (KOPPELL, 2005; PINHO, 2008; GRIMMELIKHUIJSEN e WELCH, 2012), contribui para a garantia de melhores resultados das políticas públicas e para redução da corrupção em âmbito público. Deste modo, dar maior transparência às atividades da administração pública está relacionada à ampliação do acesso à informação, a fim de permitir que os cidadãos acompanhem e monitorem as atividades governamentais com maior proximidade (OLIVEIRA JUNIOR; JORDÃO; CASTRO JUNIOR, 2016).

Ainda que a transparência não se restrinja às exigências legais, as discussões propostas por esta pesquisa também consideram a perspectiva legal como um fator que contribui para a consolidação de uma gestão pública mais transparente. No Brasil, as alterações legislativas mais consistentes vinculadas ao acesso às informações públicas ocorreram apenas após a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que normatizou o direito ao acesso às informações públicas (BERNARDES, SANTOS e ROVER, 2015). Tal previsão, contudo, não foi o suficiente para superar a cultura do sigilo presente na administração pública brasileira (ANGÉLICO e TEIXEIRA; 2012).

Somente a partir da edição da Lei Complementar nº. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), é que a transparência da gestão pública começou a ganhar maior notoriedade. Na sequência, outras normas como a Lei Complementar nº. 131/2009 (BRASIL, 2009), que instituiu os conhecidos portais da transparência e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011), aumentaram a obrigatoriedade da divulgação das informações sobre administração pública brasileira.

Em linhas gerais, a Lei de Acesso à Informação estabeleceu as bases para que a transparência se realizasse por duas formas possíveis, a ativa e a passiva. No que se refere à transparência ativa, o art. 8º da referida norma prevê um rol mínimo, não taxativo, de informações que os órgãos e entidades públicas devem, obrigatoriamente, divulgar na *internet*. Detalha, ainda, quais os elementos que devem estar nos sites, estabelecendo, ainda, que a divulgação obrigatória na rede mundial de computadores deve ser objetiva, clara e em linguagem de fácil acesso. Considerando a premissa de que as informações públicas pertencem ao cidadão e não ao Estado (SILVEIRA, 2012), as informações que não forem disponibilizadas de forma ativa pelos gestores públicos poderão ser solicitadas pelo cidadão, configurando a transparência passiva.

No que se refere à sua aplicação, seus procedimentos destinam-se à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contemplando, também, quaisquer dos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelas três esferas de poder. A única exceção quanto à manutenção dos portais eletrônicos é em relação aos municípios com menos de dez mil habitantes que, apesar de não necessitarem da publicação na *internet*, têm mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, conforme previsto no art. 8º, §4º da LAI. A lei também define que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios definir suas regras específicas em legislação própria, obedecidas as normas gerais nela estabelecidas. Contudo, ressalta-se que os dispositivos gerais têm aplicação imediata, portanto, a falta de regulamentação específica não impede o seu cumprimento. Além dessas disposições, a referida norma prevê que os funcionários públicos que inobservarem as suas determinações ficam sujeitos à aplicação de penalidades.

A Lei de Acesso à Informação, portanto, determinou a criação de novos mecanismos e serviços, assim como a melhora dos existentes a fim de viabilizar o adequado acesso aos dados públicos, tornando obrigatório aos municípios com mais de dez mil habitantes a divulgação e a possibilidade de acesso às informações consideradas elementares através do sítio virtual da entidade. Em termos legais, novos avanços foram introduzidos por ela, facilitando a qualquer cidadão a possibilidade de obter, junto à a qualquer ente da administração pública, informações disponibilizadas ou não em seus sítios eletrônicos. Contudo, a existência de uma lei de acesso à informação, por si só, não é sinônimo de um governo transparente (MICHENER; BERSCH, 2013). A referida norma, para que tenha verdadeira efetividade, deve ser transformada em ações e fatos pela gestão pública, devendo ser divulgadas informações que interessam à população, possibilitando um maior conhecimento sobre as ações do governo (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012).

Com o auxílio das TICs, principalmente da *internet,* a criação de portais eletrônicos pelos entes públicos pode ser considerada uma decorrência do avanço da legislação quanto ao acesso à informação. Todavia, dependendo dos objetivos e do modo como esses portais são implementados pelos governos, eles podem efetivamente contribuir para a transparência ou, por outro lado, ser somente um mural eletrônico que pouco favorece a *accountability* (RAUPP; ABREU; ABREU, 2015). Assim, dada a importância desse tema, apresen­ta-se a seguir a metodologia empregada para alcançar esse objetivo.

# 3. Procedimentos Metodológicos

Nesta seção apresenta-se os procedimentos metodológicos adotados no estudo. Inicialmente é exposta a classificação da pesquisa, bem como a caracterização da área de estudo e, em seguida, o modo como os dados foram coletados e analisados.

# 3.1. Classificação da Pesquisa e Caracterização da Área de Estudo

Tendo em conta que o objetivo dessa pesquisa é examinar os portais eletrônicos dos poderes executivos dos municípios do Estado de Minas Gerais com mais de cinquenta mil habitantes, este trabalho pode ser caracterizado como um estudo de casos múltiplos (YIN, 2014). Quanto à natureza, adota-se a forma qualitativa e quantitativa. No tocante aos fins, trata-se de uma pesquisa descritiva, realizado por meio de um estudo de levantamento. A escolha deste estado deve-se ao seu tamanho (586.519,727 km², ocupando a 3ª posição em extensão territorial), diversidade territorial, e pelo fato de possuir 853 municípios (15,33% dos municípios brasileiros), sendo o estado brasileiro com maior número de municípios.

A técnica de coleta de dados empregada foi a observação dos portais eletrônicos dos governos analisados. Não fizeram parte do escopo da pesquisa os sites das câmaras municipais e da administração indireta. Para identificar os poderes executivos municipais com população acima de cinquenta mil habitantes foi consultado o Índice Mineiro de Responsabili­dade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro (FJP), referente ao ano de 2016, a partir do qual chegou-se aos seguintes municípios: Belo Horizonte, Leopoldina, Três Corações, Contagem, Coronel Fabriciano, Divinópolis, Formiga, Governador Valadares, Ipatinga, Manhuaçu, Uberaba, Araxá, Congonhas, Juiz de Fora, Pará de Minas, Varginha, Betim, Campo Belo, Caratinga, Cataguases, Conselheiro Lafaiete, Frutal, Itaúna, Janaúba, João Monlevade, Passos, Sabará, Timóteo, Três Pontas, Ubá, Unaí, Vespasiano, Viçosa, Ouro Preto, Ponte Nova, Alfenas, Curvelo, Guaxupé, Itabira, Ituiutaba, Montes Claros, Nova Serrana, Poços de Caldas, Esmeraldas, Itajubá, Januária, Lagoa da Prata, Pedro Leopoldo, São Francisco São João del Rei, Barbacena, Lagoa Santa, Muriaé, Nova Lima, Uberlândia, Ibirité, Mariana, Patrocínio, Ribeirão das Neves, Sete Lagoas, Araguari, Itabirito, Lavras, Paracatu, Patos de Minas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Teófilo Otoni, São Sebastião do Paraíso e Pirapora.

Optou-se por trabalhar com os maiores municípios pois, segundo a literatura, pressupõe-se que eles tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal, uma vez que possuem maiores condições de construir portais mais desenvolvidos (STYLES; TENNYSON, 2007). Além disso, acredita-se que municípios mais populosos tendem a publicar maior quantidade de informações sobre sua gestão em razão da pressão da sociedade para que o governo justifique seus atos (RAUPP, 2014; CRUZ et al., 2012).

# 3.2. Coleta e Análise dos Dados

Quanto à coleta dos dados, a busca dos endereços eletrônicos dos municípios foi feita no site *Google*. Para tanto, utilizou-se um protocolo de observação com o objetivo de verificar o cumprimento de itens previstos nos artigos 8º e 9º da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), no que se refere à transparência ativa das informações. A partir da relação existente entre os itens analisados, cada um deles foi agrupado em um dos quatro parâmetros delimitados abaixo.

**Quadro 1:** Indicadores de Transparência Ativa.

|  |  |
| --- | --- |
| **Parâmetros** | **Itens Analisados** |
| Meios para Obtenção de Informação | Indicação de meios para a solicitação de informações, de Serviço de informações ao cidadão (SIC) - Unidade física e de Serviço de informações ao cidadão eletrônico (e-SIC) |
| Estrutura Organizacional e Atendimento ao Público | Informações sobre suas competências, estruturação organizacional, endereço de suas unidades, telefones e horários de atendimento de suas unidades |
| Informações Financeiras e Atualização dos Dados | Informações sobre o repasse ou transferências de recursos, despesas realizadas, licitações, editais e resultados de certames, contratos celebra­dos, dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, e manutenção da atualização das informações disponíveis para acesso |
| Navegação do Portal e Acessibilidade | Existência de espaço para as respostas e perguntas frequentes, ferramenta de busca/pesquisa, possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, divulgação dos formatos utilizados para estruturação da informação e acesso às informações por parte de pessoas com deficiência |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos artigos 8º e 9º da Lei de Acesso à Informação.

A partir do modelo proposto por Raupp (2014), tais indicadores subsidiaram a aplicação do modelo de análise, constante no quadro 2, na avaliação da adequação dos portais eletrônicos investigados às exigências da LAI.

**Quadro 2:** Modelo de Análise utilizado no estudo.

|  |  |
| --- | --- |
| **Atendimento** | **Indicadores** |
| Nulo | Inexistência de indicadores de transparência ativa |
| Médio | Atendimento parcial aos indicadores legais de transparência ativa |
| Alto | Atendimento integral aos indicadores legais de transparência ativa |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de adaptação do modelo de Raupp (2014).

A pesquisa empírica ocorreu entre meses de agosto e outubro de 2017. Os dados provenientes da observação dos *sites* foram tabulados e consolidados em planilha de Excel. A análise quantitativa dos resultados obtidos foi realizada por meio do emprego de técnicas de análise exploratória de dados (AED), que envolve o uso das ferramentas estatísticas, como gráficos, medidas de centro e medidas de variação, para investigar os dados com o objetivo de compreender suas características importantes (PESTANA; GAGEIRO, 2008). Os resultados provenientes da análise dos dados são apresentados na seção seguinte.

# 4. Apresentação e Discussão dos Resultados

Em relação aos resultados encontrados, esta seção está dividida em quatro subitens que referem-se a cada um dos parâmetros considerados neste trabalho.

# 4.1. Meios para Obtenção de Informação

O primeiro parâmetro do estudo foi composto por três itens relacionados à indicação de meios para a solicitação de informações, bem como da existência de unidade física do Serviço de informações ao cidadão (SIC) e de Serviço de informações ao cidadão eletrônico (e-SIC). Como relação ao primeiro item analisado pela pesquisa, verificou-se que 85,71% dos governos municipais pesquisados indicam em seus portais eletrônicos quais os meios possíveis de solicitação de informações. Apenas os municípios de Ibirité, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Barbacena, Paracatu, Nova Lima, São Sebastião do Paraíso, Mariana, Pirapora e Itabirito não disponibilizaram tal informações em seus portais eletrônicos, sendo que nenhum governo apresentou informações incompletas.

O art. 9° da Lei de Acesso instituiu como um dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). A LAI prevê que cada órgão e entidade do poder público deve instalar o SIC pelo menos em sua sede, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), por sua vez, é um sistema que busca organizar e facilitar os procedimentos de acesso à informação, permitindo que qualquer pessoa encaminhe pedidos e consulte as respostas recebidas. Vale destacar, que para os municípios analisados, tendo em conta o tamanho da população, é obrigatória a criação da unidade física do SIC, bem como o sistema eletrônico.

No que se refere à indicação da existência de unidade física do SIC, que costuma vir acompanhada do seu respectivo endereço, apenas 68,57% dos governos analisados apresentaram essa informação em seu portal eletrônico. Quanto ao e-SIC, 80% dos municípios atenderam a essa previsão da LAI. Em tais portais não foi encontrada uma única forma de localização do e-SIC, sendo possível identificá-lo por meio de portal ou seção específica no site municipal, portal da transparência ou página principal da prefeitura.

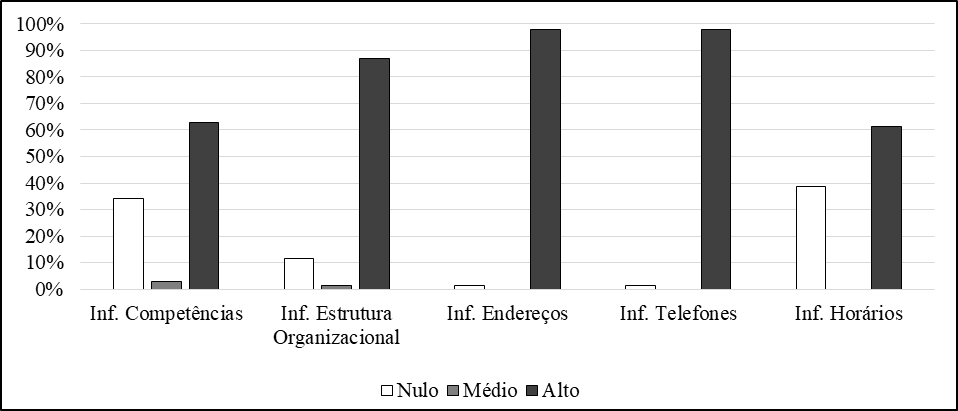
Os resultados expostos evidenciam que, embora seja uma exigência legal, os municípios com maior população do Estado de Minas Gerais ainda não implementaram, em sua totalidade, um dos pressupostos básicos da LAI, que é disponibilizar aos cidadãos os meios possíveis de acesso à informação. Tal fato dificulta e até mesmo impede a elaboração de pedidos, visto que o cidadão não tem ao seu alcance informações básicas sobre como proceder nos casos em que os dados que deseja consultar não foram disponibilizados pela entidade pública.

Considerando que a LAI já conta com aproximadamente seis anos de vigência, entende-se que os percentuais encontrados foram baixos, principalmente porque se trata dos municípios mineiros mais populosos, onde pressupõe-se que os recursos financeiros e humanos são melhores estruturados. Deve-se ressaltar que esse parâmetro da pesquisa verificou apenas a indicação de meios para acesso e não a existência, de fato, dos mesmos. Por esta razão, é possível que alguns dos municípios analisados tenham em sua estrutura organizacional o SIC ou o e-SIC mas não disponibilizaram tal informação aos cidadãos.

# 4.2. Estrutura Organizacional e Atendimento ao Público

Seguindo o rol de exigências legais quanto a disponibilização de informações à sociedade por meios eletrônicos, a LAI dispõe que o ente governamental deverá evidenciar sua estrutura organizacional, indicando, inclusive, suas competências. Além disso, deve disponibilizar ao público informações sobre o endereço, telefones e horários de atendimento de suas unidades. Esses itens compõem o segundo parâmetro analisado neste estudo. Conforme pode ser visualizado no gráfico 1, 62,85% dos municípios avaliados disponibilizam informações sobre suas competências, ao passo que 87,14% indicam em seus portais eletrônicos a sua estrutura organizacional. Tais informações são importantes porque ajudam o cidadão a compreender o funcionamento e organização do seu município.

**Gráfico 1:** Estrutura Organizacional e Atendimento ao Público (%).



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

No que diz respeito à disponibilização de informações relativas aos endereços e telefones de suas unidades, o percentual de atendimento à LAI foi considerado alto, visto que 98% dos municípios indicaram tais dados em seus portais eletrônicos. Somente o município de Alfenas não apresentou os endereços de suas unidades e o de Barbacena os seus respectivos telefones. Quanto aos horários de funcionamento o índice de atendimento foi bem menor, visto que apenas 61,42% exibiram tal dado.

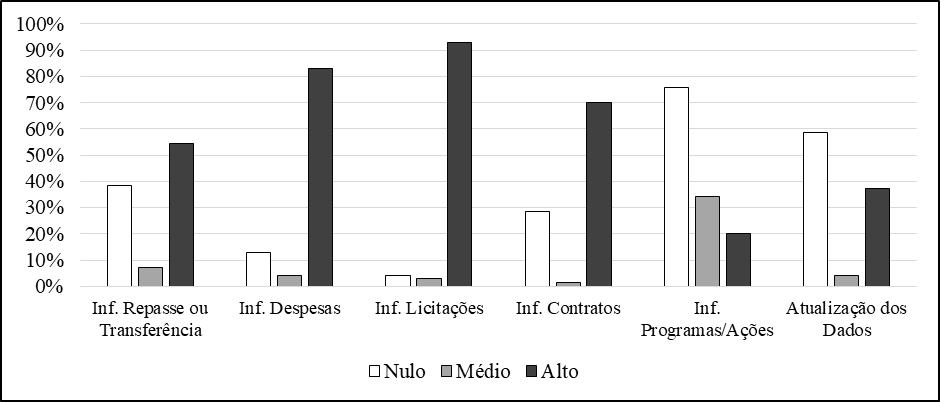
Todos esses dados são essenciais para qualquer cidadão ou mesmo empresas que desejam entrar em contato com o município, principalmente, aqueles que encontram-se mais distantes. Por serem relevantes, em especial, para a comunicação entre município e cidadão, já deveriam estar dispostos nos portais eletrônicos dos municípios independente da obrigatoriedade da LAI. Contudo, mesmo com a coerção imposta pela referida norma, ainda é possível encontrar municípios que não oferecem tais informações ao público, dificultando a acessibilidade ao governo local.

# 4.3. Informações Financeiras e Atualização dos Dados

Desde a edição da Lei Complementar nº. 131/2009 (BRASIL, 2009), que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) no que se refere à transparência da gestão fiscal, tornou-se obrigatória a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes públicos, instituindo os chamados Portais da Transparência. A LAI, nesse sentido, veio reforçar essa previsão determinando a disponibilização de informações relativas ao repasse ou transferências de recursos, despesas, licitações, editais e resultados de certames, contratos celebrados e dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. Além disso, a norma determina que todas essas informações devem ser atualizadas.

A disponibilização de tais informações pelos municípios mineiros que integram esse estudo foi analisada pelo terceiro parâmetro desse estudo. Embora a expectativa fosse de que o atendimento à LAI, no que se refere à disponibilização de informações financeiras, fosse alta em todos itens analisados, devido ao fato da obrigatoriedade de divulgação de tais dados ser anterior à referida norma, em alguns quesitos os municípios deixaram a desejar, conforme disposto no gráfico 2:

**Gráfico 2:** Informações Financeiras e Atualização dos Dados (%).



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

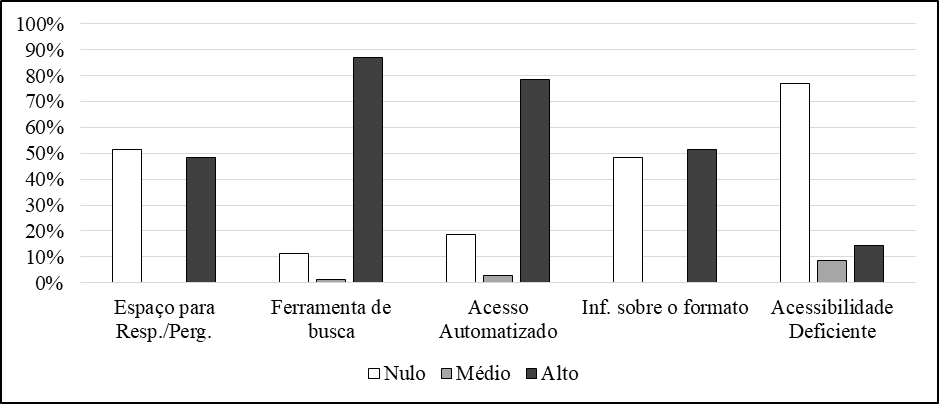
Quanto ao repasse ou transferência de recursos, apenas 54,28% dos governos indicaram tais informações. Com relação às despesas realizadas, licitações e contratos, 82,86%, 92,87% e 70%, respectivamente, apontaram esses dados em seus portais. Os piores resultados dizem respeito a informações para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras atualização dos dados disponibilizados ao público. Vale destacar que quanto a este último ponto a legislação exige que as informações sejam disponibilizadas pelas entidades públicas em tempo real. Neste contexto, apenas 37,15% dos poderes executivos analisados apresentaram atualização diária das informações financeiras nos portais, sendo que 58,57% exibiram atendimento nulo neste parâmetro.

Quanto aos dados gerais para acompanhamento das ações executadas pelos municípios, somente 20% disponibilizaram esse tipo de informação. Apesar de não passarem de dados financeiros, que muitas vezes são de difícil compreensão, tais informações servem de base para os cidadãos que desejam acompanhar os recursos financeiros de seu município, bem como as políticas que são executadas pelos governos e as prioridades consideradas pela gestão municipal.

# 4.4. Navegação do Portal e Acessibilidade

Por fim, é requisito básico na construção da transparência, a existência de condições de acessibilidade às informações disponibilizadas. Considerando isso, o último parâmetro desse estudo analisou questões relativas a navegação do portal, no que se refere a presença de ferramentas que facilitem o acesso e a utilização dos dados. Os resultados estão expressos no Gráfico 3 apresentado a seguir:

**Gráfico 3:** Navegação do Portal e Acessibilidade (%).



Fonte: Elaborado pelos autores conforme dados da pesquisa.

Quanto à existência de ferramentas que facilitam o acesso, os resultados apontam que apenas 48,57% dos portais eletrônicos dos executivos analisados possuem um espaço exclusivo para encontrar respostas às perguntas mais frequentes, ou seja, nem a metade dos municípios consultados fornecem essa facilidade. Com relação à ferramenta de busca, que permite encontrar determinadas informações mais rapidamente, o percentual de governos que atenderam à LAI foi de 91,43%. Tal elemento deve constar na página inicial para que o usuário possa realizar pesquisas se não encontrar a informação que procura.

No que diz respeito à possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, 78,57% dos municípios estudados dispõem desse recurso. Este item requer dos portais eletrônicos a utilização de dados abertos, em formatos que possam ser reutilizados. Uma parte dos governos analisados geram relatórios no formato de PDF ou em tela no formato imagem, que facilitam a visualização, mas não permitem a reutilização dos dados para leitura de outros sistemas. Os portais eletrônicos também devem estar estruturados com rótulos, terminologias e menus dispostos de maneira coerente e intuitiva para uso do cidadão. Nesse sentido, apenas 51,43% dos governos analisados divulgaram de que maneira a informação encontra-se estruturada. A divulgação do mapa do portal, além de facilitar a navegação, demonstra clareza na estruturação da informação.

Por fim, no estudo realizado o pior resultado encontrado diz respeito à acessibilidade para as pessoas com deficiência, pois apenas 14,29% oferecem algum tipo de recurso para facilitar o acesso dos indivíduos portadores de deficiência, desde recursos de áudio, até ampliação dos textos. Tal fato, por conseguinte, evidencia que os gestores municipais devem dar mais atenção a esta previsão da lei, demonstrando maior disposição em favorecer a inclusão social e digital. O acesso deve ser amplo tanto no sentido de quantidade e qualidade das informações quanto na questão da acessibilidade.

# 5. Considerações Finais

Embora grande parte dos poderes executivos observados tenham apresentado capacidade alta com relação aos itens de atendimento à LAI analisados, os resultados evidenciam que os portais eletrônicos dos municípios mineiros com população acima de cinquenta mil habitantes ainda possuem pontos que precisam ser desenvolvidos melhor, principalmente, nos quesitos atualização das informações e acessibilidade às pessoas com deficiência. No caso pesquisado, o descumprimento da LAI ocorreu na maioria dos municípios, de formas e níveis diferentes. A escolha por municípios com maior população pressupunha resultados mais animadores, pois considerou-se um universo onde o desenvolvimento e a modernidade se fazem mais presentes, presumindo-se existir nestes locais poderes executivos mais sintonizados com as imposições da lei.

Embora a transparência não se restrinja apenas à elaboração de instrumentos normativos, o poder de coerção do qual a lei é revestida, em um país onde as ações do governo são motivadas, em grande parte, por imposições legais, é um forte impulso para a promoção do acesso à informação. Dessa forma, não se pode negar que a edição de uma lei que obriga os entes públicos a disponibilizarem determinadas informações foi um passo que precisou ser dado e, por isso, não pode ser inobservado pela administração pública. Todavia, considerando os resultados do estudo, o potencial de *enforcement* da LAI nos poderes executivos analisados ainda é fraco. Para que a norma tenha efetividade, as suas previsões devem ser cumpridas, transformando-se em ações concretas.

Se mesmo com uma imposição normativa os poderes executivos não estão cumprindo a obrigação de tornar as informações mais acessíveis, embora haja exceções, há pouca expectativa de que tais municípios possam implementar ações que vão além das previsões legais. Em todos os poderes executivos estudados, de fato, os portais eletrônicos estão presentes, mas a existência dos mesmos parece simplesmente atender às exigências tecnológicas. Muito daquilo que a administração pública brasileira hoje executa depende da existência de uma lei que converte determinadas ações em obrigações, contudo, se a norma não tiver um forte poder de *enforcement*, sobrepondo-se às vontades dos gestores, as suas diretrizes podem se transformar em mais uma imposição legal que é descumprida.

A criação de leis para a garantia de direitos é uma questão que já se consolidou no Brasil, todavia, o descumprimento das imposições legais não deve virar um hábito. Aliás, tendo em conta os resultados obtidos, o poder de *enforcement* da LAI pode ser ainda mais fraco em municípios com menor população, onde os recursos e a tecnologia são mais escassos. Existem questões muito mais profundas, que não foram abordadas nesse trabalho, mas que podem explicar ou ao menos indicar as possíveis razões para o descumprimento da LAI pelos entes públicos. Acredita-se que algumas delas podem estar relacionadas à falta de estrutura tecnológica e de recursos humanos capacitados, bem como à ausência de comprometimento da administração pública local em divulgar seus dados e o desinteresse do próprio cidadão em utilizar as informações utilizadas e cobrar dos gestores o cumprimento da lei.

Os resultados obtidos contribuem de forma prática e teórica para o campo da administração pública brasileira. Em termos práticos, a pesquisa apresentou um panorama geral dos portais eletrônicos em relação à adequação ou não às previsões da Lei de Acesso à Informação sobre a transparência ativa. Do ponto de vista teórico, as evidências empíricas encontradas complementam os estudos anteriores, corroborando as pesquisas de Jahns e Raupp (2016) e Raupp, Abreu e Abreu (2015). A pesquisa realizada também apresenta algumas limitações. A primeira delas refere-se ao modelo de análise, que foi desenvolvido a partir da adaptação outras propostas similares, por isso não trata-se de um indicador definitivo sobre a transparência e sim um critério de avaliação. Cabe ressaltar, ademais, que os resultados obtidos dizem respeito apenas aos casos selecionados, sendo as considerações relativas somente ao objeto empírico investigado. Enfim, uma outra limitação é que as informações e análises são relativas ao período da coleta, estando propensas a alterações caso verificadas em outros momentos.

Para pesquisas futuras sugere-se a aplicação da metodologia adotada em outros entes da administração pública, como em todos os portais dos municípios do Estado de Minas Gerias, a fim para identificar congruências e divergências em relação aos resultados apontados nesta pesquisa. Também podem ser reproduzidas pesquisas desse tipo em portais eletrônicos do Legislativo e Judiciário. Ainda, configura uma alternativa de investigação realizar pesquisas que incluam itens que vão além da verificação formal do atendimento à lei. Da mesma forma, recomenda-se investigar se as previsões da LAI realmente correspondem aos anseios dos cidadãos, se efetivamente promovem a *accountability* e quais as possíveis razões para o descumprimento da legislação pelos entes públicos.

# Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ALBUQUERQUE, C., MEDEIROS, M., FEIJÓ, P. H. Gestão de finanças públicas. Brasília: **Gestão Pública**, 2006.

ALLEGRETTI, D. D. S.; PLATT NETO, O. A. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79-95, 2010.

ANGÉLICO, F. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para accountability democrática no Brasil. **Dissertação (mestrado)** – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

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, 2012.

BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. D. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, 2015, 49(3), 643-675.

BASS, G. D.; MOULTON, S. Bringing the *Web* 2.0 revolution to government. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government:** collaboration, transparency, and participation in practice. Sebastopol: O’Reilly Media, 2010.

BASTIDA, F.; BENITO, B. Central government budget practices and transparency: An international comparison. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 667–716, 2007.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and openness: fundamental human rights. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 177-218, 2006.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05/05/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/LCP /Lcp101.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28/05/2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil \_03/leis/lcp /lcp131.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07.06.2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

CRUZ, C. F et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1. pp. 153-176, 2012.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública.** São Paulo: Cengage, 2012.

FIGUEIREDO, V. DA S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública*.* **Revista de Contabilidade e Controladoria**, UFPR, Curitiba, PR, 2014, v. 6, n. 1, p. 73-88.

FRANCO, L. M. G. et al. Nível de divulgação eletrônica da contabilidade pública dos municípios do Paraná no ambiente da Internet. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 38, p. 140-153, 2014.

FUNG, A.; WEIL, D. Open government and open society. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government:** collaboration, transparency, and participation in practice. Sebastopol: O’Reilly Media, 2010.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer‐mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

KIM, S.; LEE, J. E-Participation, transparency, and trust in local government. **Public Administration Review**, v. 72, issue 6, p. 819-828, 2012.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of *accountability*: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review.** Yale, v.65, n.1, p. 94-108, 2005.

LICHT, J. F. Policy area as a potential moderator of transparency effects: an experiment. **Public Administration Review**, v. 74, p. 361-371, 2014.

MACADAR, M. A.; FREITAS, J. L.; MOREIRA, C. R. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 3, 2015.

MICHENER, G. Conceptualizing the quality of transparency. In: 1st GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY. **Annals.** Newark, 2011.

MICHENER, G. Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. 2016. Rio de Janeiro: **FGV e Open Society Foundations***.*

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. 2014. Rio de Janeiro: **FGV e Open Society Foundations**.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JUNIOR, J. L. P. Planejamento governamental e acesso à informação no Brasil: lacunas, complementariedade e mudança institucional. **Revista Administração em Diálogo**, 2016, v. 18, n. 1, p. 112-132.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, *42*(3), 471-493, 2008.

RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 151-158, 2014.

RAUPP, F. M.; ABREU, E.; ABREU, M. B. Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 14, n. 42, p. 41-54, 2015.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da Lei de Acesso à Informação. **Contexto**, 2015, v. 15, n. 29, p. 30-46.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e prática de governo aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, J. L.; PLATTNER, F. M. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. London: **Lynne Rienner**, 1999.

SILVEIRA, H. F. R. Internet, governo e cidadania. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 2, p. 80-90, maio/ago. 2001.

STAROSCKY, E. A.; NUNES, G. S. D. F.; LEÃO LYRIO, M. V.; ELUNKES, R. J. A Transparência dos Portais Municipais sob a Perspectiva da Legislação Brasileira: o caso de prefeituras em Santa Catarina. **REUNA***,* 2014*,* 19(1), 29-52.

STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Managemen**t, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, spring 2007.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption\_perceptions\_index \_2017>. Acesso em: 30 jan. 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças – USP**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.