



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

DEPARTAMENTO MULTIDISCIPLINAR
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LUIZ RICARDO CANDIDO LANDIM

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

UM ESTUDO DE CASO COMPARADO EM MUNICÍPIOS DO MÉDIO
PARAÍBA FLUMINENSE

Volta Redonda

2021

LUIZ RICARDO CANDIDO LANDIM

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

UM ESTUDO DE CASO COMPARADO EM MUNICÍPIOS DO MÉDIO
PARAÍBA FLUMINENSE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientação: Prof^a Dr^a Thais Soares Kronemberger

Volta Redonda

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ RICARDO CANDIDO LANDIM

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

**UM ESTUDO DE CASO COMPARADO EM MUNICÍPIOS DO MÉDIO
PARAÍBA FLUMINENSE**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, de de

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Thais Soares Kronemberger

Prof. Dr. Carlos Frederico Bom Kraemer

Prof. Me. Marcos Vinícius Araujo Delgado

RESUMO:

Quase dez anos após a Lei de Acesso à Informação (LAI) ter sido publicada, uma série de estudos apontam para várias potencialidades e limitações de sua aplicação em municípios brasileiros. Isso se dá uma vez que o uso da LAI pode auxiliar no processo de *accountability*, além de apresentar a *internet* como uma ferramenta para aproximar o cidadão do governo. Desse modo, o artigo tem por objetivo principal analisar a implementação da LAI pela transparência ativa e transparência passiva nos portais eletrônicos dos municípios de Barra Mansa, Resende e Volta Redonda, localizados na região do Médio Paraíba Fluminense no estado do Rio de Janeiro. Para isso é realizado um estudo de caso comparativo entre esses três municípios, com o uso de referencial bibliográfico sobre governo eletrônico e *accountability*, pesquisa documental e tratamento de dados a partir da criação de categorias de análise. Como resultados, aponta-se que as dificuldades encontradas variam de município para município possuindo, de maneira geral, uma avaliação positiva na transparência passiva e alguns resultados insatisfatórios na transparência ativa.

Palavras-Chave: *Accountability*, Governo Eletrônico, Lei de Acesso à Informação, Transparência, Estudo de Caso

ABSTRACT:

Almost ten years after the Access to Information Act (AIA) have been launched, a series of studies points to a lot of potentialities and limitations of your application on municipalities in Brazil. This happens because the AIA uses can improves the accountability procces, besides brings the internet as a tool to approach citizens to government. In this way, this paper aims to analyze the implementation of the AIA for the active transparency and passive transparency in official websites from the municipalities of Barra Mansa, Resende and Volta Redonda, located in the region of Médio Paraíba Fluminense in the state of Rio de Janeiro. To this, is accomplished a comparative case study in this three municipalities, using a bibliographic research of eletronic government and accountability, documental research and data treatment from the criation of analysis categories. As results, points that the difficulties levels founded in each case varies from municipalitie to municipalitie, having, in general, a positive evaluation in the passive transparency, and some unsatisfactory results in the active transparency

Keywords: *Accountability*; Electronic Government; Access to Information Act; Transparency; Case Study

1. INTRODUÇÃO

Em 18 de novembro de 2011 foi promulgada a Lei nº 12.527, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), assumindo como diretriz principal a observância da publicidade como princípio geral e o sigilo como exceção (BRASIL, 2011).

A LAI é considerada um marco inovador ao padronizar os procedimentos de acesso à informação na Administração Pública brasileira. Isso se dá tanto no tocante à transparência ativa, com a obrigatoriedade na publicização de informações públicas, e quanto à transparência passiva, com a adoção de procedimentos para responder a solicitação de informações públicas por cidadão (CRUZ, SILVA, SPINELLI, 2016).

A LAI, ao ter abrangência em todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta, órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário em todos os entes da federação (BRASIL, 2011), é considerada um instrumento importante no processo de *accountability*.

O termo de origem inglesa, “*accountability*”, possui uma definição que “vai além da transparência” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO; 2015, p. 6) e requer a existência de mecanismos de controle dos gestores públicos em suas ações (PRADO; RIBEIRO; DINIZ; 2012). Com a publicização de dados advinda da LAI vê-se o fortalecimento da transparência, o que pode ser considerado uma das diretrizes desse processo.

Outro fator importante da LAI consiste em dar ênfase na publicização dos dados públicos através da *internet*. Esta não foi a primeira vez que mecanismos das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC’s) foram utilizados no meio público. Ainda nos anos 1990, com a Reforma Gerencial, as TIC’s foram evidenciadas como ferramentas para auxiliar no processo de tomada de decisões e promover transparência à Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1998) fazendo parte de um movimento mais amplo conhecido como governo eletrônico (LAIA *et al.*, 2011).

Um destaque apontado sobre a LAI por Raminelli, Rodegheri e Oliveira (2014) diz respeito a atuação do governo brasileiro em contribuir para que o cidadão seja informado e consciente dos fatos de interesse público tendo um efeito importante para a democracia. Já, Bernardes, Santos e Rover (2015) apontam que a Lei é importante por ser uma ferramenta de operacionalização da *accountability* no país.

Passados quase dez anos da promulgação da Lei de Acesso à Informação questiona-se como se dá sua implementação em nível municipal. Para isso, a Controladoria Geral da União (CGU) criou a Escala Brasil Transparente (EBT), com intuito de averiguar a transparência passiva à nível municipal e estadual. Em levantamento entre 2016 e 2017, a EBT apontou que em um universo de 2.328 municípios apenas 30% aplicavam a Lei de forma satisfatória¹.

Trazendo uma inovação à EBT, a CGU criou a EBT – 360º que, além de analisar a transparência passiva dos municípios e estados, analisa também a transparência ativa na gestão pública. Em duas edições, 2018 e 2020, as médias dos municípios encontraram, respectivamente, 6,54 e 6,85 em uma escala de zero a dez.

Sustentado em tal discussão, o artigo tem por objetivo principal analisar a implementação da LAI pela transparência ativa e pela transparência passiva nos portais eletrônicos dos municípios de Barra Mansa, Resende e Volta Redonda, localizados na Região do Médio Paraíba no estado do Rio de Janeiro. Tais municípios abarcam um significativo número de indústrias do setor metalmeccânico, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e fábricas de ônibus e caminhões da Volkswagen. Juntos, os municípios exercem influência em outros municípios da região, além de contarem com a Rodovia Presidente Dutra que permite uma comunicação direta com Rio de Janeiro e São Paulo, como também a BR-393, conectada com a BR-040, possibilitando comunicação com Belo Horizonte - MG.²

Para além da introdução e das referências bibliográficas, o texto se subdivide em mais quatro seções. A seguir, é feita uma discussão bibliográfica sobre governo eletrônico, *accountability* e Lei de Acesso à Informação, considerados os temas centrais do estudo. Na terceira seção é apresentada a metodologia da pesquisa, que adota o método de estudo de caso, as técnicas de coleta bibliográfica, documental e telematizada. Já, a análise de dados segue a abordagem qualitativa pela elaboração de categorias e critérios de análise, a partir das disposições sobre transparência ativa e transparência passiva previstas em legislação. Após isso, são apresentados os resultados organizados em subseções para cada município pesquisado com a discussão sobre a implementação da LAI em portais eletrônicos das respectivas Prefeituras Municipais. Por fim, são tecidas

¹ Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000001 Acesso em: 12 abril 2021.

² Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=81> Acesso em: 14 abr. 2021

as considerações finais do trabalho que apontam para a existência de problemas e dificuldades na divulgação de informações públicas, fato que impede uma plena adoção dos requisitos pressupostos pela LAI para a transparência ativa. Aponta-se também para um maior grau de adoção de dispositivos que garantem a transparência passiva, com a presença de mecanismos eletrônicos de solicitação de informação nos três casos analisados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Governo Eletrônico

As origens do governo eletrônico remontam ao contexto das Reformas de Estado a nível global, nos anos 1990. Ao revisar a literatura sobre o tema, vê-se que essa não apresenta uma definição específica, porém reflete a presença de definições restritas e amplas. Enquanto as definições restritas apontam para o uso das TIC's apenas para modernização do aparato estatal, as definições amplas irão pautar o uso dessa ferramenta para a melhoria da eficácia da Administração Pública e ampliação da participação popular (BERNARDES, SANTOS E ROVER, 2015).

Assim, para fins deste trabalho, o governo eletrônico pode ser entendido como uma forma de contribuir para a provisão dos serviços aos cidadãos, aumentar eficiência e eficácia (LAIA et al, 2011), colocando o governo em contato com todos, em um caráter de transparência das ações e indução da participação cidadã (ROOVER, 2006).

Um destaque a ser levantado é que, ao usar as TIC's como indutora de transparência e participação, o governo eletrônico auxilia no processo de *accountability* e pode apresentar um impacto na diminuição de índices de corrupção, uma vez que atinge diretamente o monopólio de informações públicas por parte do Estado (LUPO; LAZAR, 2015).

Ainda convém ressaltar que a adoção das TIC's pelo poder público não mudou somente a relação Estado-cidadão e a responsabilização de agentes públicos, mas também e relação entre Estado-setor privado e Estado para com outros Estados (DINIZ *et al.*, 2009).

No Brasil, a adoção por mecanismos de governo eletrônico começou a ganhar destaque na década de 1990 (BERNARDES, SANTOS, ROOVER, 2015). Tal introdução se deu na Reforma Gerencial ao evidenciar o discurso de diminuição dos gastos do

Estado, estabilização da economia no contexto neoliberal e uma estratégia de administração voltada para o mercado somadas às fortes críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado (PAES DE PAULA, 2005a).

Uma das novidades no setor público brasileiro durante a reforma consistiu na adoção de TIC's para “oferecer aos dirigentes públicos mais informações e de melhor qualidade, como apoio às suas decisões” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.303). Ressalta-se que o controle social é considerado importante nesse novo contexto gerencial (PAES DE PAULA, 2005b). Ainda na Reforma Gerencial viu-se a potencialidade do uso da *internet* para ampliação do acesso à informação sobre políticas e ações do governo (BRESSER-PEREIRA, 1998). Outro destaque no uso da *internet* está no fato de constituir o principal meio para o governo ser mais “eletrônico” (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2006).

Porém, as dificuldades quanto a implementação do governo eletrônico no Brasil também merece destaque. A pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br - apontou que em 2019 o total de usuários de *internet* no país era de 134 milhões de pessoas, abrangendo cerca de 3 a cada 4 brasileiros³. Por mais que os números pareçam animadores, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC) de 2018, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que em números reais existem cerca de 46 milhões de brasileiros excluídos do acesso à *internet*⁴.

Outra dificuldade que também deve ser destacada está na implementação do uso de TIC's no setor público do país. Em pesquisa realizado por Laia *et al.* (2011) nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, de maneira geral, não havia áreas responsáveis pelo planejamento e gestão de governo eletrônico. Soma-se a isso, que não há coordenação ou articulação orçamentária para tal fim visto que em cada estado analisado destinava-se orçamento específico para implementação dessas tecnologias, ao mesmo tempo que se identificou dispêndio de recursos dos próprios departamentos para implementação de TIC's. Isso acarreta em esforços duplicados e custos desnecessários à Administração Pública.

³ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/brasil-tem-134-milhoes-de-usuarios-de-internet-aponta-pesquisa> Acesso em: 13 abr. 2021

⁴ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>. Acesso em: 13 abr. 2021

2.2. *Accountability*

Accountability é uma palavra que perpassa pela “existência de mecanismos institucionais de controle da Administração Pública que possa gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não determinadas obrigações” (PRADO, RIBEIRO; DINIZ, 2012, p. 21).

Essa definição é corroborada por Pinho e Sacramento (2009) ao ressaltarem que a “palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas” (p. 1347). De forma complementar, destaca-se o fato que um de seus pilares é a transparência governamental indo além do plano da responsabilização (RAUPP; PINHO, 2013).

Além da transparência e responsabilização, a *accountability* também apresenta um terceiro pilar: o de explicar e justificar seus atos através de um diálogo crítico. Para tanto, é necessário que o agente público tenha a obrigação de receber perguntas incômodas e respondê-las, exercendo a prestação de contas, em um sentido contrário ao exercício mudo do poder, onde só se tenha a divulgação de informações públicas sem justificação (SCHEDLER, 2008).

Destaca-se que a ideia aqui com esses três pilares não é trazer um controle máximo e impedir que haja um governo envolvendo o agente numa camisa de força ou criando uma jaula burocrática. A ideia é realizar um controle mantendo esse governo dentro de normas e procedimentos já estabelecidos, com a missão de “reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio.” (SCHEDLER, 2008, p. 24)

Segundo O’Donnell (1998), a *accountability* pode ser classificada em duas dimensões: vertical e horizontal. Na primeira, o processo abrange a relação direta entre autoridades públicas e a população. O momento crucial que a *accountability* ocorre nessa dimensão é durante as eleições livres e justas para que o povo possa concordar com um determinado governo ou puni-lo não o reelegendo. Para tanto, é necessário que haja uma mídia livre que apresente as ações do governo sem sua intervenção e com a presença de reivindicações populares em um país ou localidade (O’DONNELL, 1998).

Já a dimensão horizontal da *accountability* guarda relação com o sistema de freios e contrapesos entre os Três Poderes, o que permitirá a supervisão de atos ou até sanções legais inclusive *impeachment* a agentes públicos. Tal dimensão conta também com a

existência de uma rede de agências estatais de fiscalização e controle para auxílio dos poderes. Ressalta-se que em países e localidades que saíram a pouco tempo de longos governos autoritários e vivem uma recente democracia política, como os países latino-americanos, podem apresentar uma *accountability* horizontal fraca ou intermitente (O'DONNELL, 1998).

Brinkerhoff (2001) apresenta a *accountability* em três outras dimensões. A primeira dimensão é a *democratic/political accountability* relativa à existência de mecanismos, instituições e procedimentos que garantam que o governo siga suas promessas eleitorais possuindo confiança pública e representando os interesses dos cidadãos. A segunda dimensão corresponde a *financial accountability* caracterizada pela existência de ferramentas de orçamento, auditoria e contabilidade responsáveis por verificar o uso dos recursos financeiros pelo poder público. Por fim, têm-se a dimensão de *performance accountability* voltada para o acompanhamento e análise dos resultados obtidos pela gestão em seus serviços e programas públicos. Ressalta-se que apesar de cada dimensão ter uma definição específica, essas estão interligadas entre si, perpassando pelas ações do agente público.

No caso brasileiro, em especial, vê-se que nem sempre houve um período em que mecanismos de transparência e responsabilização estiveram presentes. Durante vinte anos, entre 1964 e 1984, o país, assim como outros da América Latina, passou por um período ditatorial-militar marcado por ser um “terreno infértil para brotar qualquer *accountability* e onde a primazia era a luta contra o estado autoritário” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Esse período no país foi pautado por autoritarismo e centralismo, com o predominante domínio do governo federal sobre estados e municípios, com a centralização do poder decisório nas mãos da burocracia federal e sem abertura para a participação popular. Nesse período, tanto o Legislativo quanto o Judiciário ficaram à mercê do Executivo não havendo um sistema de freios e contrapesos no país (CAMPOS, 1990).

Outro ponto importante sobre a *accountability* no Brasil é relativo aos aspectos políticos e culturais que acabam por expor uma limitação de participação social da sociedade brasileira. Não se vê na cultura política do país uma conquista de cidadania, mas sim uma espera de que o próprio Estado resolva esses problemas. Apresenta-se um

cenário de descrença da política, fraqueza da imprensa como instituição e de afastamento do cidadão de acompanhamento de atos e ações públicas (CAMPOS, 1990).

A Constituição Federal de 1988 apresentou um marco importante ao começar a ter mecanismos que garantissem a *accountability* após vinte anos de período autoritário, como o direito ao acesso à informação. Zucolotto e Teixeira (2014), consideram a Carta Magna o ponto de início para um impulsionamento da transparência no país. Com isso, mecanismos importantes para fortalecer o processo de *accountability* ocorreram no país como a criação dos Conselhos Municipais, Orçamento Participativo - OP, órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, além de legislações dedicadas a transparência no país.

Contudo, fragilidades podem ser sentidas no funcionamento de tais mecanismos participativos como a pouca alocação de recursos do poder Executivo municipal em OP's e a existência de Conselhos Municipais apenas para cumprir requisito para recebimento de recursos públicos. Tais fatos ainda podem ser alinhados ao enraizamento político e cultural da sociedade brasileira com as práticas patrimonialistas, enquanto casos de união dos cidadãos em prol de mudanças também estão presentes no contexto histórico brasileiro, como o caso dos Cara-Pintadas em 1992 e o movimento pela Lei da Ficha Limpa (PINHO E SACRAMENTO, 2009).

Um exemplo de como isso ocorre no país está presente no estudo de Raupp e Pinho (2013) dedicado a investigar 93 portais eletrônicos de Câmaras Municipais do estado de Santa Catarina tendo por finalidade analisar a capacidade para *accountability*. Avaliando as dimensões de prestação de contas, transparência e participação concluiu-se que 85 portais apresentaram baixa ou nula capacidade, não cumprindo exigências de legislação de transparência funcionando como “santinhos eletrônicos” de vereadores, destacando suas biografias políticas e pouco influenciando no processo de *accountability*.

2.3. A Lei de Acesso à Informação no Brasil e sua implementação

Com avanços apresentados na Carta Magna na diretriz da participação social, medidas foram tomadas para priorizar a transparência e publicização de dados públicos. Contudo, demorou mais de vinte anos para se consolidar uma lei sobre o tema no país.

Sobre isso, Paes (2011) explica que apenas em 2011 surge uma legislação sobre o acesso à informação, o que pode ser explicado pela Lei 11.111 de 2005 que

regulamentava o sigilo das informações e a falta de “dispositivos que garantissem a qualidade e o conteúdo da informação” (p. 411).

Em 2011, após sete anos de discussões no Congresso, foi aprovada e sancionada uma legislação sobre a regulamentação do acesso à informação, a Lei 12.527, tendo como diretriz principal que a publicidade fosse vista como preceito geral e o sigilo como exceção. Essa legislação possibilita que qualquer cidadão possa ter acesso à informação pública sendo essa garantia um dever do Estado.

Paes (2011) ressalta os pontos principais da LAI que trouxe inovação a Administração Pública, como “modo de elaboração dos requerimentos de informação, à tramitação dos requerimentos, estipulação de prazos e penalidades para o descumprimento” (p. 415). Vale destacar que o dispositivo legal obriga o uso da *internet* como meio de divulgação (BRASIL, 2011).

Ao abordar aspectos em como a Administração Pública deve fornecer as informações aos cidadãos seja através de iniciativa própria, ou seja, por parte do cidadão em querer ter acesso a algum dado, tem-se duas classificações no dispositivo legal: transparência ativa e transparência passiva. Zuccolotto et al (2015) abordam a definição desses tipos de transparência sendo que a primeira “consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal” (p.12), como resultados de ações voluntárias dos gestores ou obrigações legais. Já, a segunda seria a “obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais” (p. 12).

Vê-se a transparência ativa na lei em seu artigo 8º ao estabelecer que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover [...] a divulgação em local de fácil acesso [...] de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos ou custodiadas” (BRASIL, 2011).

De forma complementar, a transparência passiva pode ser encontrada no artigo 10º ao garantir que qualquer cidadão pode solicitar uma informação pública, sem a necessidade de justificar o motivo, ao qual está solicitando essa informação. Em regra, o órgão público deve oferecer a informação solicitada de imediato ao cidadão, mas em casos em que é necessário estipular um prazo para resposta, a legislação é muito específica. Segundo a norma, o prazo de entrega é de 20 dias podendo ser postergado por mais 10 dias, caso necessário. A lei também estabelece que, em caso de negativas de

acesso, é necessário que seja informado ao cidadão a justificativa e a possibilidade de recurso (BRASIL, 2011).

Outro aspecto importante da LAI diz respeito ao enfraquecimento da cultura de segredo para se implantar a cultura de acesso no campo público. Isso se dá, pois para se ter a disponibilização de informações torna-se necessário uma gestão pública aberta. Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), a cultura de segredo é marcada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos fazendo com que a gestão pública não seja eficiente. Em um cenário de cultura de acesso tem-se a presença da consciência de que a informação pública pertence ao cidadão, o que reforça o acesso como regra e o sigilo, a exceção, tal como preconiza a Lei (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011).

Por fim, a Lei também se aplica aos municípios brasileiros. Por isso, nada mais importante que a necessidade do acesso à informação também seja regulamentada à nível local, seja por Lei ou Decreto, fortalecendo o controle dos gastos públicos e conferindo “maior efetividade ao exercício do direito de acesso às informações públicas” (ENAP, 2015, p. 5). Cabe o destaque de que a LAI aponta para que essa regulamentação ocorra, mas não estabelece nenhum prazo para isso dizendo apenas que a lei entra em vigor cento e oitenta dias após sua publicação (BRASIL, 2011).

Desde que a LAI foi lançada em 2011, percebe-se que há um interesse no meio acadêmico para a análise e avaliação em como as diretrizes da LAI são implementadas à nível municipal buscando apontar defasagens e potencialidades nas suas aplicações.

Ceolin, Almeida e Alves (2015) analisaram o Portal da Transparência e o exercício do controle social em Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes, três cidades de Pernambuco. Tal trabalho apresenta que os portais eletrônicos das duas primeiras cidades são completos e de fácil acesso, enquanto o da terceira precisa ser melhor desenvolvido. Também é apontado a importância da publicidade dos dados públicos para o controle do cidadão e identificação de mau uso de recursos públicos.

Já Bernardes, Santos e Rover (2015) apresentam um ranking de transparência das Prefeituras Municipais da região Sul do Brasil. Constatou-se que dos 479 municípios, apenas 8,35% apontavam indicativos da LAI em seus portais eletrônicos, em um resultado aquém do desejado. Uma problemática crucial da aplicação da LAI apontada pelo estudo consiste na dificuldade de navegação nos *sites* pelo cidadão comum, pois, se de um lado

não está acostumado a acessar os portais eletrônicos, por outro lado, os canais eletrônicos não são intuitivos e de fácil compreensão apresentando desconformidade com as diretrizes da legislação

Salgado e Aires (2017) avaliaram a conformidade dos portais eletrônicos de 46 Prefeituras Municipais do estado do Rio Grande do Norte com os parágrafos segundo e terceiro do artigo 8º da LAI. O estudo mostrou que, apesar dos portais reunirem importantes características, como o acesso à informação de forma objetiva e clara, muitos apresentaram desempenho inferior em categorias que dificultam a disseminação e análise dos dados públicos. Sobre isso, tem-se a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, indicação do local e instruções para contato com órgãos públicos, além de medidas que permitam uma maior acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Deste modo, percebe-se pelo estudo que ainda há a necessidade de se ter avanços nas Prefeituras avaliadas do Rio Grande do Norte, a fim de estarem em conformidade com a LAI.

Raminelli, Rodegheri e Oliveira (2014) realizaram uma pesquisa sobre a aplicação da LAI no município de Santa Maria – RS. O estudo destacou a importância da *internet* como possibilidade de auxiliar tanto na prestação de serviços como meio para o exercício da cidadania e do controle social. Na análise do portal eletrônico do município, o mesmo ainda carece de efetiva aplicação da LAI possuindo sérias lacunas nas transparências ativa e passiva. O ponto principal apontado é de que não há nenhum instrumento de solicitação de acesso à informação disponível no portal eletrônico devendo o cidadão realizar a mesma apenas presencialmente. Tal fato está na contramão dos ditames legais sobre a transparência passiva na LAI. Outro ponto diz respeito ao não cumprimento pela Prefeitura Municipal de Santa Maria - RS quanto aos dispositivos impostos pelo Art. 8º § 3º da LAI sobre a presença de mecanismo de pesquisa e medidas para garantir acessibilidade para pessoas com deficiências.

Em relação ao papel das Controladorias Gerais Municipais (CGM), Cruz, Silva e Spinelli (2016) analisam a influência de tais instâncias na implementação da LAI em municípios brasileiros. Esse estudo destacou que as CGM's não têm garantido o cumprimento da LAI e a promoção da transparência, apesar de adotar um nome semelhante ao órgão de controle interno federal que cumpre essas funções. Em uma análise em 34 municípios de diferentes portes populacionais percebeu-se que 23 não

apresentaram número de protocolos para cidadãos que solicitaram acesso à informação, além do fato que apenas 15 responderam as solicitações no prazo de até 30 dias.

Outro trabalho que também merece destaque é o realizado por Batista (2017) sobre a difusão da LAI nos municípios brasileiros com destaque para o papel desempenhado pela burocracia na implementação das políticas de acesso à informação. A análise realizada abrange três aspectos diferentes no corpo técnico responsável pela implementação da política: i) a proporção de estatutários sobre o total de funcionários; ii) a proporção de cargos comissionados sobre o total de funcionários; iii) a especialização dessa burocracia. O estudo aponta que quanto mais autônoma for a burocracia pública pela proporção de estatutários na administração direta maior será a propensão do município em aderir à LAI.

3. METODOLOGIA

O artigo tem por objetivo principal analisar a implementação da LAI pela transparência ativa e transparência passiva nos portais eletrônicos dos municípios de Barra Mansa, Resende e Volta Redonda. Esses municípios apresentam características que os aproximam, para além da proximidade territorial, como: o IDH municipal entre 0,729 em Barra Mansa, 0,768 em Resende e 0,771 em Volta Redonda; a taxa de alfabetização nos municípios, em 98,4%, 97% e 98,5%, respectivamente; e a população estimada é de 184.833 em Barra Mansa, 132.312 em Resende e 273.988 habitantes em Volta Redonda. Sem contar a expressão econômico-produtiva destas três localidades na região do Médio Paraíba e o fato dos prefeitos desses municípios serem pertencentes ao mesmo partido político, DEM, na gestão municipal eleita em 2021⁵.

Apesar de apresentarem características que os assemelham, esses obtiveram notas díspares na Escala Brasil Transparente – EBT 360°, fato que justifica a escolha dos casos investigados. A EBT – 360° é uma ferramenta da CGU com finalidade de monitorar a transparência pública em estados e municípios. Por meio dela, é possível verificar a existência de canais de comunicação com o cidadão, realizar pedidos de acesso à informação, consultar sites e portais da transparência, além de conferir a publicização de

⁵ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/barra-mansa.html> . Acesso em: 16 abr. 2021
Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/volta-redonda.html> . Acesso em: 16 abr. 2021
Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/resende.html> . Acesso em: 16 abr. 2021

informações. Ao final, é adotado um *checklist* em que o avaliador deve marcar apenas dois tipos de resposta para a existência dos pré-requisitos: “sim” ou “não”. Ressalta-se que a transparência passiva e a transparência ativa dividem igualmente o peso da nota, compondo cada um 50% da nota final⁶.

Os relatórios da 2ª avaliação da EBT – 360º datados de 2020 apontaram para algumas métricas de análise de transparência ativa e passiva baseados em legislações de transparência que os municípios não cumpriam em sua integralidade e que serão melhor abordadas nos resultados.

A pesquisa possui natureza qualitativa do tipo descritivo-exploratória. Vergara (1998) trata a pesquisa descritiva como a que “expõe a característica de determinados fenômenos” e exploratória como a que “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado” (p. 45). A investigação visa identificar as características dos portais eletrônicos das Prefeituras Municipais dos três municípios em relação à transparência pública e à aplicação da LAI nos municípios em questão.

A pesquisa adota o método de estudo de casos múltiplos. Essa estratégia visa responder “como” e “por que” um fenômeno ocorre em contexto contemporâneo de acontecimentos em que o pesquisador não tem controle dos fatos (YIN, 2001). Para tanto, busca-se entender como se dá a transparência nas modalidades ativa e passiva nos portais eletrônicos, a fim de compreender a discrepância entre as notas dos municípios na EBT – 360º.

Para isso, foram utilizadas as técnicas de pesquisas bibliográfica, documental e telematizada. Isso se deu uma vez que foram feitos levantamentos de estudos publicados em periódicos nacionais e internacionais, documentos, sobretudo relatórios e marcos normativos, acessíveis ao público em geral, além de informações que requerem o uso de computador e telecomunicações (VERGARA, 1998), sobretudo os portais eletrônicos das Prefeituras Municipais.

A pesquisa bibliográfica abrangeu artigos científicos de referência nos assuntos abordados, livros, apostila de curso sobre a implementação da lei à nível municipal e demais estudos sobre a implementação da LAI em vários locais do país. Para tal, em um primeiro momento, foi realizada uma busca com as palavras-chave “Lei de Acesso à

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/metodologia>. Acesso em: 11 mai. 2021

Informação”, “transparência” e “*accountability*” nos portais Periódicos Capes, *Scielo* e Repositório ENAP, onde obteve-se cerca de 20 publicações sobre esses assuntos. À medida que a leitura desse levantamento inicial foi sendo realizada, novos estudos foram sendo identificados pelas referências bibliográficas de tais textos e incorporados no artigo.

De forma concomitante foi realizado o levantamento documental em legislações sobre a temática, como a própria Lei 12.527/2011, cartilha da CGU sobre transparência e acesso à informação, relatórios de avaliação sobre a implementação da LAI nos municípios, advindos da Escala Brasil Transparente. No caso dos levantamentos em âmbito municipal, a pesquisa contemplou o Decreto Municipal 8.215/2015 de Barra Mansa - RJ; o Decreto Municipal 6.173/2013 e a Lei Municipal 3.006/2013 de Resende - RJ; e o Decreto Municipal 6.173/2012, de Volta Redonda - RJ.

Por fim, a pesquisa telematizada foi realizada em *sites* buscando-se coletar informações acerca dos municípios analisados nos portais do IBGE e do Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ. Além disso, também se fez uso de portais eletrônicos já citados acima para levantamento de material bibliográfico, de portais oficiais dos municípios pesquisados, levantamentos acerca do acesso à *internet* no país e da CGU.

O tratamento dos dados seguiu a abordagem qualitativa com a elaboração de categorias de análise sobre mecanismos e instrumentos dispostos em legislação dedicados a transparência ativa e a transparência passiva. Para isso, a pesquisa adotou a técnica da estruturação por grade fechada caracterizada por uma lista preestabelecida de critérios para análise, formando um quadro de linhas e colunas. Tal estruturação é fechada, pois “os comportamentos a serem observados são prévia e minuciosamente definidos, de forma tal que cabe ao pesquisador apenas assinalá-los” (GIL, 2008, p.106).

Desse modo, com base no referencial bibliográfico e documentos normativos da LAI, foi construído o Quadro 1 por meio do processo de categorização. A elaboração procurou respeitar a existência de um único princípio de classificação em que as respostas devem ser inclusas em uma das categorias levantadas não podendo estar presente em mais de uma categoria (MINAYO, 2007). Para tanto, foi adotado como princípio de categorização a transparência pública, subdivididas nas categorias de transparência ativa

e transparência passiva que, por sua vez, foram desdobradas em um conjunto de critérios que as caracterizam.

Assim, foi realizado um agrupamento de artigos presentes no Capítulo II – Do Acesso à Informação e da sua Divulgação e no Capítulo III – Do Procedimento de Acesso à Informação da LAI. A escolha desses artigos se deu devido ao fato desses abordarem diretamente assuntos relativos à transparência passiva e ativa na legislação e pelo fato da maioria dos estudos lidos sobre análise de implementação da LAI adotarem tais dispositivos para análise.

Transparência Pública na LAI		
Categoria	Critérios	Variáveis
Transparência Ativa	Informações Mínimas	Registro de competências e estrutura organizacional, endereço, telefones e horários de atendimento de respectivas unidades públicas.
		Registro de repasses ou transferências financeiras.
		Registro das despesas.
		Informações de procedimentos licitatórios.
		Dados sobre programas, ações, projetos e obras.
		Perguntas frequentes.
Transparência Passiva	Solicitação de Informação Pública	Identificação do requerente sem exigências que inviabilizem a solicitação.
		Encaminhamento de pedido por meio eletrônico.
		Vedação de exigência de motivo para solicitação de informação.

Quadro 1 – Categorias, Critérios e Variáveis de Análise
Fonte: elaboração própria tendo como base a LAI

O critério **informações mínimas**, baseado no §1º do Art. 8º da LAI, explicita quais são as mínimas informações que os governos municipais devem disponibilizar nos portais eletrônicos oficiais, a fim de contribuir para a **transparência ativa**. Essas informações mínimas são justamente os critérios apresentados: (i) o registro de competências e estrutura organizacional, endereço, telefones e horários de atendimento de respectivas unidades públicas a que o portal se refere; (ii) o registro de repasses ou transferências financeiras recebidas pelo município; (iii) o registro de despesas; (iv) informações de procedimentos licitatórios; (v) dados sobre programas, ações, projetos e obras; e (vi) perguntas frequentes. Tais critérios e seu conjunto também guardam relação com algumas dimensões do processo de *accountability*. Uma vez que induzem a transparência dos gastos públicos e são capazes de desenvolver ações que permitam a

população a conhecer mais sobre as atuações do governo, auxiliando na dimensão vertical apresentada por O'Donnell (1998) e nas dimensões *democratic/political*, *financial* e de *performance* tecidas por Brinkerhoff (2001), além de combaterem a cultura do segredo.

Já, o critério **solicitação de informação pública**, baseado no Art. 10 da LAI, aborda o modo como um cidadão pode solicitar uma informação pública, o que caracteriza a **transparência passiva**. Ressalta-se as variáveis (i) identificação do requerente sem exigências que inviabilizem a solicitação; (ii) a viabilização de solicitação de acesso à informação através dos portais eletrônicos e (iii) a vedação de exigência do motivo para a solicitação de informação. Tais variáveis guardam relação com o governo eletrônico, uma vez que possibilitam a solicitação de informações através de portais eletrônicos, além de também fortalecerem a *accountability*.

Para averiguar tais informações sobre a transparência passiva foi realizado um pedido eletrônico de acesso à informação para cada município com a solicitação sobre o valor gasto pelas Prefeituras durante o ano de 2020 com servidores em viagens e diárias para cursos/eventos de aperfeiçoamento, com divisão de valor por secretaria municipal. Essa solicitação teve por base o estudo de Bernardes, Santos e Hoover (2015) que também realizou a mesma solicitação para as Prefeituras Municipais da região Sul. Todavia, ressalta-se que até o fechamento desse artigo, os autores não receberam retorno de todas as solicitações realizadas, uma vez que ainda está dentro do prazo regulamentar previsto em legislação para devolutiva. Por fim, é importante considerar as limitações do estudo. Uma delas diz respeito ao Quadro 1 não apresentar uma noção do inteiro teor da LAI, uma vez que abarca dois artigos e respectivos dispositivos. A outra limitação refere-se a escolha de três municípios em um total de 12 municípios do Médio Paraíba, apresentando uma realidade que pode não ser generalizada para outros municípios.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados serão apresentados conforme a disposição das categorias, critérios e variáveis do Quadro 1 tendo como base os portais da prefeitura e de transparência dos municípios Barra Mansa, Resende e Volta Redonda, a pesquisa sobre os municípios realizada pela EBT – 360º e a regulamentação da LAI à nível local. Após a apresentação dos resultados em cada município é feita uma análise à luz do referencial bibliográfico.

4.1. Barra Mansa

Ao observar as notas de Barra Mansa nas duas edições da EBT – 360º percebe-se que o município conseguiu um aumento de pontuação subindo de 6,66 para 7,12. O relatório da última edição⁷ aponta que o município em 2020 atendia parte dos pontos observados durante o período de análise. Destaca-se também o atendimento parcial das divulgações de informações sobre contratos e obras públicas e que não atendia no que tange a divulgação de relatório estatístico sobre o número de pedidos de acesso à informação e em divulgação de base de dados abertos. Em relação a transparência passiva o município não respondeu as solicitações de acesso à informação no prazo e nem informou sobre a possibilidade de recursos.

Outro ponto de destaque diz respeito à regulamentação da LAI à nível municipal. Barra Mansa foi o último dos três casos analisados a adotar um marco normativo que regulamentasse a LAI a nível municipal com o Decreto Municipal Nº 8.215, de 1º de setembro de 2015. Ressalta-se que o município só foi adotar essa regulamentação quase quatro anos após a promulgação da LAI à nível federal.

A seguir, apresenta-se a análise da conformidade dos critérios do Quadro 1 com o portal da prefeitura⁸ e o portal da transparência de Barra Mansa⁹. O portal da prefeitura apresenta um menu superior com informações sobre o município, serviços prestados, órgãos da prefeitura, imprensa, ouvidoria, licitações e um atendimento online para dúvidas sobre IPTU. Abaixo, se encontram ícones para alguns serviços prestados e acesso a algumas informações e notícias.

Primeiro se apresenta a análise das variáveis da **transparência ativa** no município. Tendo por finalidade averiguar o requisito de **registro de competências e estrutura organizacional, endereço, telefones e horários de atendimento de respectivas unidades públicas**, acessou-se as páginas destinadas para as quatorze secretarias além da do gabinete do prefeito e da vice-prefeita. Nessa análise foi possível identificar que o município não adota uma padronização na disponibilização de

⁷ Disponível em:

https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/66/planejamento_geral/questionario/unidade/6477/resposta/66

Acesso em: 16 abr. 2021

⁸ Disponível em: <https://www.barramansa.rj.gov.br/> Acesso em: 15 abr. 2021

⁹ Disponível em: <https://portaltransparencia.barramansa.rj.gov.br/> Acesso em: 15 abr. 2021

informações para as secretarias sendo que na maioria das páginas acessadas, as informações são dispostas de maneira diferente.

Destaca-se que, de maneira geral, as secretarias disponibilizam informações sobre endereço, telefone e horário de atendimento. Porém, quanto ao registro de competências e da estrutura organizacional, não há um entendimento comum sobre a definição dessas para publicização. Sobre o registro de competências, algumas secretarias apresentam somente a missão ou o objetivo de maneira breve. Já, quanto a presença de estrutura organizacional, é disponibilizada uma lista de funcionários da secretaria e seus cargos, não sendo encontrado organograma em nenhuma das secretarias do município.

Em relação ao **registro de repasses ou transferências financeiras, registro de despesas e dados sobre programas, ações, projetos e obras**, tanto no portal da prefeitura quanto no portal da transparência do município, o conteúdo não está disponibilizado de maneira fácil, rápida e intuitiva. Porém, ao procurar pelas informações no portal da transparência e clicar sobre os ícones “Contas Públicas” ou “Finanças”, o cidadão é redirecionado para um novo portal¹⁰, onde há a disposição de vinte ícones, entre esses, sobre ações e programas, despesas e receitas.

Ao clicar em “ações e programas” há a abertura de uma nova página sendo possível pesquisar as ações e programas nos últimos anos. Entretanto, ao buscar mais informações sobre as ações, as únicas que estão disponibilizadas são o código, o tipo, a descrição e o status, sendo que o último item está “em elaboração”. Ao buscar por mais informações sobre os programas têm-se apenas o código, a descrição e o objetivo do mesmo. Não foram encontrados dados atualizados quanto a implementação dessas ações e programas, além de não ter sido encontrado informações sobre obras públicas e projetos. Desse modo, a variável **dados sobre programas, ações, projetos e obras**, foi encontrada de maneira insatisfatória.

Sobre o **registro de despesas**, ao clicar no ícone de “despesas”, o cidadão é direcionado para uma nova tela onde é possível consultar as despesas da prefeitura por mês, credor, licitação, despesas extraorçamentárias, restos a pagar e organizadas por ordem cronológica.

¹⁰ Disponível em: https://www.gp.srv.br/transparencia_barramansa/servlet/home_portal_v2?1 Acesso em: 15 abr. 2021

Em relação ao **registro de repasses ou transferências financeiras**, as informações foram encontradas, porém demandou-se certo esforço. Essa informação foi encontrada dentro do ícone de receitas, sendo os repasses discriminados entre outras receitas recebidas mensalmente pela Prefeitura de Barra Mansa.

Ressalta-se que as informações sobre **procedimentos licitatórios** foram encontradas no próprio portal oficial do município de maneira fácil havendo um link no menu superior do portal para acesso à tais informações. O mesmo se aplica as **perguntas frequentes** sendo disponibilizadas de maneira fácil e intuitiva no menu superior “sobre” no Portal da Transparência.

Quanto à análise das variáveis sobre **transparência passiva** no município, destaca-se a maneira simples e intuitiva quanto a disponibilização das informações. Ao acessar o portal da prefeitura, tanto no menu superior quanto no final da página, há indicações para acesso à ouvidoria. Ao clicar nesse link, uma nova página é aberta, direcionando para o portal Fala.BR da CGU com a especificação para a realização de uma denúncia, sugestão, elogio, reclamação e/ou solicitação de informação pública direto ao município.

Destaca-se que nesse caso, não há uma presença de e-SIC da Prefeitura Municipal, mas sim o uso da ferramenta da CGU para solicitação da informação pública. Ao acessar o portal de ouvidoria através do FalaBR é possível o cidadão efetuar o acesso utilizando o *login* único gov.br ou criar uma conta para solicitar informações. Nesse segundo caso é necessário apresentar informações pessoais como nome, e-mail, algum documento e senha. Verifica-se que a solicitação de acesso à informação pública realizado através do Fala.BR cumpre com as três variáveis da categoria **identificação do requerente sem exigências que inviabilizem a solicitação, encaminhamento de pedido por meio eletrônico e vedação de exigência de motivo para solicitação de informação**.

De forma geral, no município de Barra Mansa-RJ há uma certa dificuldade para a obtenção de algumas das variáveis de análise da transparência ativa dispostas no Quadro 1. Assim, pode-se apontar uma fragilidade na dimensão vertical da *accountability*, segundo a classificação proposta por O’Donnell (1998), visto que faltam dados sobre projetos e obras, além da dificuldade que se teve para encontrar dados orçamentários, como receitas e despesas. Essas ausências e dificuldades ensejam também em uma fragilidade nas dimensões *financeira* e de *performance*, propostas por Brinkerhoff (2001).

Além disso, tais fatos também apontam para uma situação semelhante à cultura do segredo, onde não há uma divulgação de dados e informações públicas nos portais de maneira fácil e intuitiva.

Todavia, cabe ressaltar que, em relação a transparência passiva, o município cumpriu com as três variáveis pesquisadas, não havendo nenhum ponto aparente que inviabilizasse a realização do pedido e/ou exigindo que se apresentasse algum motivo para a solicitação. Destaca-se o uso da ferramenta Fala.BR da CGU, como meio eletrônico para solicitação de informação pública, não sendo utilizado nenhuma ferramenta eletrônica do próprio município, o que difere dos municípios de Resende e Volta Redonda, conforme será apresentado a seguir.

4.2. Resende

Dentre os três casos analisados, o município de Resende foi o que apresentou maior aumento na pontuação da EBT 360º, passando de 7,81 para 8,84. O relatório da última edição¹¹ aponta que não foram encontrados nos portais oficiais do município informações sobre obras públicas, despesas com diárias, meios de gerar relatórios de consulta de licitações e contratos em formato aberto, divulgação de relatório estatístico sobre o número de pedidos de acesso à informação e em divulgação de base de dados abertos.

Ainda em relação a EBT-360º, no que se refere à análise de transparência passiva, o único ponto destacado foi que nas três solicitações de informação, nenhuma apresentou a presença de órgãos recursais.

Quanto à regulamentação da LAI, nota-se que o município de Resende foi o primeiro dos três casos a ter uma regulamentação para a LAI, o Decreto Nº 6.173, de 08 de outubro de 2012. Além do Decreto, Resende também possui uma própria Lei que institui a LAI no município, a Lei Nº 3.006, de 14 de março de 2013, diferente do caso de Barra Mansa que possui apenas o Decreto.

O portal da prefeitura de Resende¹² apresenta um menu suspenso no canto superior esquerdo com informações sobre governo, município, servidor, serviços prestados,

¹¹ Disponível em:

https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/66/planejamento_geral/questionario/unidade/6587/resposta/66
Acesso em: 16 abr. 2021

¹² Disponível em: <https://resende.rj.gov.br/> Acesso em: 15 abr. 2021

licitações, notícias, fale com a prefeitura, órgãos e secretarias. Ao final do portal tem-se uma lista de links e serviços mais acessados no portal.

Sobre a análise das variáveis da **transparência ativa** presentes o Quadro 1, a primeira variável analisada foi a de **registro de competências e estrutura organizacional, endereço, telefones e horários de atendimento de respectivas unidades públicas**. Destaca-se que na página do portal da prefeitura há um link para *download* de um arquivo .ppt que apresenta a estrutura organizacional da Prefeitura e das secretarias de município. Tal *link* pode ser encontrado de maneira fácil e intuitiva. Para verificar as outras disposições dessa variável, acessou-se as páginas destinadas aos 32 órgãos municipais presentes no portal. Percebe-se a presença de um padrão em todas as páginas visitadas: primeiramente, tem-se a apresentação das informações sobre o órgão, seguido do endereço, telefone e horário de atendimento. Ressalta-se que em alguns órgãos, as apresentações sobre esses se deram de maneira breve e superficial, como o caso da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo e da Fundação Casa de Cultura Marcelo Miranda.

Quanto as variáveis **registro de repasses ou transferências financeiras, registro de despesas, procedimentos licitatórios, perguntas frequentes** ressalta-se que quase todos estão dispostos de maneira fácil e intuitiva no portal da transparência da prefeitura¹³, não sendo localizadas informações sobre obras públicas no município.

Após a análise das variáveis acima, realizou a análise das relativas à **transparência passiva**. Diferente do caso de Barra Mansa em que o cidadão é encaminhado ao portal Fala.BR para realizar uma solicitação de informação pública, o município de Resende apresenta a existência de um e-SIC¹⁴ e de um e-OUV¹⁵, ambos facilmente encontrados no portal da prefeitura. O e-SIC é especialmente voltado para que qualquer pessoa ou entidade encaminhe pedido de acesso à informação ao poder Executivo Municipal, enquanto o e-OUV é um canal mais amplo, em que o cidadão, além de solicitar informação, pode fazer sugestões, reclamações e elogios.

¹³ Disponível em: <https://www.resende.rj.gov.br/blogtransparencia/page/index.asp> Acesso em: 15 abr. 2021

¹⁴ Disponível em: <http://esic.resende.rj.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema>. Acesso em: 22 abr. 2021

¹⁵ Disponível em: <http://eouv.resende.rj.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacaoBs.aspx>. Acesso em: 22 abr. 2021

Em um primeiro momento foi realizado o acesso ao e-SIC, criando um login de maneira simples e fácil, porém no momento da realização da solicitação à informação, encontrou-se um empecilho. O e-SIC solicita que seja marcada em uma janela *pop-up* o órgão ao qual o pedido seria direcionado. Porém, ao pesquisar por qualquer órgão não se obtém nenhum retorno, impossibilitando que o pedido seja feito. Após a tentativa falha no e-SIC, buscou-se realizar a solicitação à informação no portal e-OUV onde se realizou um novo cadastro que requisitou nome, e-mail e senha. Aqui foi possível realizar a solicitação da informação de maneira fácil, sem nenhum empecilho e/ou apresentação de justificativa.

Dentre os três casos, o município de Resende ganha destaque ao apresentar uma maior conformidade aos preceitos garantidos pela LAI. Contudo, o único ponto o qual não foi encontrado no portal diz respeito as informações sobre obras públicas.

Destaca-se também que os demais critérios pesquisados foram encontrados de forma fácil e acessível tanto no portal oficial do município quanto no portal da transparência. Percebe-se, desse modo, que no caso de Resende-RJ, os portais podem ser considerados instrumentos satisfatórios para a prática de *accountability*, com a presença de uma transparência ativa com ressalva sobre a divulgação de dados sobre obras públicas.

4.3. Volta Redonda-RJ

Dentre os três casos analisados, Volta Redonda-RJ foi o único município que apresentou queda de nota na EBT – 360º, caindo de 8,9 para 8,3 entre as duas edições. Mesmo assim, o município possui uma nota satisfatória, se comparado à média da edição que foi de 6,85.

O relatório da segunda edição¹⁶ apontou que o município não apresentou informações sobre previsão de receita e não localizou a possibilidade de gerar relatórios de consulta de licitação ou contratos, consulta de acompanhamento de obras públicas, além de não localizar base de dados abertos. Quanto a transparência passiva, o relatório apontou que o portal não disponibilizou telefone de SIC físico e não obteve resposta para um dos três pedidos solicitados. Apesar desse fato, ressalta-se que nos outros dois

¹⁶ Disponível em:

https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/66/planejamento_geral/questionario/unidade/6645/resposta/66
Acesso em: 16 abr. 2021

pedidos, o município foi o único dos três casos analisados a dar uma resposta integralmente satisfatória para solicitações de informações respondidas.

Quanto a regulamentação da LAI em Volta Redonda ocorreu através da promulgação da Lei Municipal Nº 4.969, de 10 de setembro de 2013, que dispõe sobre procedimentos para se obter o acesso à informação.

O portal da prefeitura de Volta Redonda¹⁷ apresenta um menu superior com informações sobre a cidade, governo, secretarias e órgãos, serviços prestados, comunicação e servidor. Ao lado desse menu existe uma imagem de “acesso à informação”, o que permite o encaminhamento para o portal da transparência do município¹⁸. Abaixo dessas informações têm-se algumas notícias sobre o município e ícones que direcionam o cidadão para alguns dos serviços públicos prestados pela Prefeitura.

Em um primeiro momento realizou-se a análise das variáveis de **transparência ativa**. Em relação ao **registro de competências e estrutura organizacional, endereço, telefones e horários de atendimento de respectivas unidades públicas**, foram analisadas as páginas virtuais destinadas as dezoito secretarias do município presentes dentro do portal da prefeitura. Todos os links relativos as secretarias visitadas, apresentam um padrão com uma breve apresentação da área, gestor responsável, telefones, horário de atendimento, endereço com mapa com a localização da secretaria no município de Volta Redonda, além dos principais serviços públicos prestados. Destaca-se a visualização de um *link* denominado “decreto e organograma” em todas as secretarias, porém não há qualquer informação disponível em nenhuma das páginas.

Ao procurar por **registro de repasses ou transferências financeiras, registro de despesas e procedimentos licitatórios** ressalta-se a disponibilização das informações no portal da transparência do município de maneira fácil e intuitiva. Ao clicar sobre o ícone “repasses do governo federal” no portal da transparência, o cidadão é direcionado para uma página do portal da transparência do governo federal onde se encontram detalhamentos sobre convênios e outros acordos realizados como município no ano de 2020. Ao clicar no ícone “despesas”, tem-se a abertura de uma nova página em que é possível selecionar a busca por tipo de despesa por órgão, credor, tipo e função, além de

¹⁷ Disponível em: <https://new.voltaredonda.rj.gov.br/>. Acesso em: 16 abr. 2021

¹⁸ Disponível em: <http://www2.voltaredonda.rj.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 16 abr. 2021

possibilitar a escolha de um período e ano de exercício específico. Já sobre os processos licitatórios, é possível realizar consultas dos editais, visualizar atas e contratos, buscar resultados classificatórios e, também ver comunicados de dispensa de licitações.

Não foram encontradas informações sobre as variáveis **dados sobre programas, ações, projetos e obras**, e **perguntas frequentes**, nem no portal da prefeitura, nem no portal da transparência.

Quanto a análise da **transparência passiva**, destaca-se que Volta Redonda também possui a presença de um e-SIC pertencente ao próprio município pelo portal da transparência, assim como Resende, o que permite realizar o **encaminhamento de pedido por meio eletrônico**. Ao acessar o e-SIC, é solicitado um cadastro sendo realizado de maneira simples e rápida, com o registro de informações, como nome, CPF e e-mail para contato, além da criação de uma senha para login. Após a criação desse login, o cidadão pode efetuar o pedido de acesso à informação, sem apresentar justificativa ao pedido. Desse modo, o caso de Volta Redonda também cumpre com as variáveis **identificação do requerente sem exigências que inviabilizem a solicitação e vedação de exigência de motivo para solicitação de informação**.

No que tange à transparência ativa, apesar de possuir uma nota acima da média na EBT – 360° e de que alguns dados foram encontrados de maneira fácil e intuitiva, como, por exemplo, dados sobre despesa e de repasse financeiros, ressalta-se que os dados relativos à performance, através de **dados sobre programas, ações, projetos e obras** não foram encontrados no portal em questão. Ressalta-se, assim, uma fragilidade na dimensão de *performance* da *accountability* (BRINKERHOOF, 2001).

Quando se observa a análise da transparência passiva, destaca-se que o mecanismo eletrônico de solicitação de informação presente no município cumpre os requisitos, além de ser de acesso fácil e não possuir empecilhos ou duplicidade de mecanismos que promovam incompreensão pelo cidadão, como o caso de Resende.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve por objetivo central realizar uma análise da transparência ativa e da transparência passiva dos portais eletrônicos das prefeituras de Barra Mansa – RJ, Resende – RJ e Volta Redonda – RJ. Para isso, utilizou-se de preceitos da Lei de Acesso

à Informação como base para análise, o que permitiu apontar potencialidades e limitações em perspectiva comparada.

Entende-se que, com a LAI completando dez anos em 2021, torna-se possível encontrar resultados satisfatórios em sua aplicação à nível local mesmo que fragilidades ainda sejam identificadas nos municípios mais expressivos economicamente, pois supõe-se possuir uma estrutura administrativa favorável quando comparada as demais localidades da região do Médio Paraíba.

Ao abordar os pontos com desempenho inferior e algumas fragilidades, o que obtém maior destaque é a ausência de **dados sobre programas, ações, projetos e obras**, sobretudo em relação a esta última. Destaca-se que, no caso de Volta Redonda, não foram encontradas informações sobre nenhum dos requisitos dessa variável. Já Barra Mansa e Resende não apresentam informações sobre obras públicas. Assim, essa variável atingiu resultados insatisfatórios nos três casos.

Ressalta-se também que nenhum dos três municípios pesquisados houve uma adoção total das variáveis relacionadas à transparência ativa advindas da LAI, mesmo que alguns apresentem destaque maior em segui-las, como é o caso do município de Resende cujo único apontamento sobre a divulgação de informações é o fato que dados sobre obras públicas não foram encontrados. Há um destaque para as variáveis **registro de repasses e transferências financeiras, registro das despesas e perguntas frequentes**. Tanto no caso de Volta Redonda quanto de Resende informações sobre **registro de repasses e transferências financeiras e registro das despesas** podem ser encontradas de maneira rápida e fácil no portal da transparência. Já no caso de Barra Mansa, demandou-se um tempo maior para encontrar tais informações. Destaca-se também, que a variável **perguntas frequentes** foi facilmente encontrada nos casos de Barra Mansa e Resende, não tendo o mesmo êxito no município de Volta Redonda.

Apesar dos problemas encontrados, pontos positivos foram percebidos, sendo o principal deles o fato dos três casos apresentarem desempenho satisfatório no que tange às três variáveis de análise da transparência passiva (**identificação do requerente sem exigências que inviabilizem a solicitação, encaminhamento de pedido por meio eletrônico e vedação de exigência de motivo para solicitação de informação**). Os municípios pesquisados apresentaram portais de acesso fácil e intuitivo para solicitação de informação pública, além de não apresentarem nenhum empecilho para tal, ressaltada

a duplicidade de portais no caso de Resende, que apresentou e-SIC e e-OUV, sendo que o pedido só foi concluído através do e-OUV.

Quanto a análise da transparência ativa, um ponto que também ganha destaque diz respeito a presença de mecanismos para a divulgação de **informações de procedimentos licitatórios** nos três casos investigados. Destaca-se também, o **registro de competências e a estrutura organizacional, endereço, telefones e horários de atendimento de respectivas unidades públicas**, apesar de alguns casos não apresentarem estrutura organizacional dos órgãos, mesmo que informações sobre endereço, telefone e horários de atendimento sejam disponibilizadas. Esses pontos apontam para um bom uso das TICs facilitando o contato do cidadão com o governo.

De forma geral, por mais que haja avanços, ainda existe um caminho a percorrer para a cultura do segredo ser vencida no meio público e, com isso, a publicidade seja adotada como preceito geral, assim como estabelecido pela LAI.

Por fim, sugere-se como estudos futuros: (i) a ampliação da investigação para outros municípios da região do Médio Paraíba do estado do Rio de Janeiro; (ii) a adoção do referencial sobre implementação de políticas públicas, em termos de capacidades técnicas e do perfil da burocracia, assim como discutido por Batista (2017); (iii) uma maior abrangência dos dispositivos da LAI, assim como realizado por Salgado e Aires (2017) ao incluir os §2º e §3º do Art. 8º da LAI.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRA MANSA. **Decreto Nº. 8.215, de 1º de setembro de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelo Município, com o fim de garantir o acesso à informação previsto na Lei Federal nº 12.527/11. Barra Mansa: Gabinete do Prefeito, 2015.

BATISTA, M. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos**. Brasília: Enap, 2017.

BERNARDES, M.B.; SANTOS, P.M.; ROVER, A.J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.3, p.761-792, mai./jun. 2015.

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 União**, Brasília, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

BRINKERHOFF, D. W. **Taking account of accountability**: A conceptual overview and strategic options. Abt Associates Inc., n. March, 49 p., 2001.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, jun. 1990.

CEOLIN, A.C; ALMEIDA, J.A.C; ALVES, M.C.M. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 1, n. 2, p. 42-59, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 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**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, jul./set. 2016.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

ENAP. Regulamentando a LAI no Município. Brasília: **ENAP**, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

LAIA, M. M. et al. Electronic government policies in Brazil: context, ICT management and outcomes. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 43-57, jan./fev. 2011.

LUPU, D.; LAZAR, C. G. Influence of e-government on the level of corruption in some EU and non-EU states. **Procedia Economics and Finance**, v. 20, p. 365-371, 2015.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 4, p. 66-78, out./dez. 2006.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2007.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, v. 98, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAES DE PAULA, A.P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Empresas**, São Paulo, v. 45, n.1, p.36-49, jan./mar. 2005^a.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

PAES, E. B. A Construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista de Serviço Público**. Brasília, v. 62, n. 4, p. 407-423, out./dez. 2011.

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

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. (Ed.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Editora EDUFBA, p. 13–39, 2012.

RAMINELLI, F.P.; RODEGHERI, L.B.; OLIVEIRA, R.S.. A lei brasileira de acesso à informação no governo eletrônico e sua utilização pelo poder executivo municipal: uma análise do portal da prefeitura de Santa Maria - RS. In: Aires José Rover; Paloma Maria Santos; Orides Mezzaroba. (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital**. 1ed. Florianópolis: Conceito Editorial, v.1 p. 134-156, 2014.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Rev. Adm. (São Paulo)** [online], v.48, n. 4, p. 770-782, out./nov./dez. 2013.

RESENDE. **Decreto Municipal nº. 6.173, de 08 de outubro de 2012**. Regulamenta, em âmbito municipal, a Lei de Acesso à Informações - Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Resende: Gabinete do Prefeito, 2013.

RESENDE. **Lei Municipal nº. 3.006, de 14 de março de 2013**. Institui a Lei de Acesso à Informação Pública no Poder Público do município de Resende, e dá outras providências. Resende: Gabinete do Prefeito, 2013.

ROVER, A. J. A democracia digital possível. **Revista Sequência**, Florianópolis, v.27, n. 52, p.85-104, jul. 2006.

SALGADO, C.C.R.; AIRES, R.F.F. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de lei de acesso à informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 98-115, jul./set. 2017.

SCHEDLER, A. Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, v. 3, n. 1, p. 39, 2008.

VERGARA, S.C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VOLTA REDONDA. **Lei Municipal nº 4.969, de 30 de setembro de 2013**. Dispõe sobre o procedimento para se obter acesso à informação pública no município de Volta Redonda e dá outras providências. Volta Redonda: Câmara Municipal, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. The causes of fiscal transparency: evidence in the Brazilian states. **Revista de Contabilidade e Finanças da USP**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./out./nov./dez. 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M.A.C.; RICCIO, E.L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis**, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.