

A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação

Passive transparency in the largest Brazilian municipalities after ten years of the Access to Information Law

Transparencia pasiva en los mayores municipios brasileños tras diez años de la Ley de Acceso a la Información

Fabiano Maury Raupp

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.484>

Resumo: O objetivo inicial do artigo é analisar a transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. O segundo objetivo é comparar os resultados da pesquisa em tela com os resultados do estudo publicado na Revista Contemporânea de Contabilidade em 2016. O estudo é caracterizado como descritivo, realizado a partir de uma pesquisa documental, com abordagem predominantemente qualitativa. O objeto empírico refere-se às prefeituras dos maiores municípios brasileiros, considerados aqueles com população superior a 100.000 habitantes. A coleta de dados centrou-se na formulação e envio de um único e igual pedido de informação para 326 prefeituras. Os dados foram tabulados por meio de planilhas eletrônicas e analisados pela técnica da análise descritiva. Ainda prevalece a realidade de prefeituras que descumprem a legislação e, por consequência, não contribuem para a transparência passiva. Tal descumprimento ocorre por problemas de tecnologia e por ausência de retorno à solicitação realizada. São prefeituras intransparentes e estão presentes, em ambos os estudos (2016, 2021), na maioria dos municípios investigados. O estudo empreendido proporciona à área de conhecimento contribuições nas perspectivas teórica e prática. Em termos teóricos, o estudo se junta a um pequeno grupo de trabalhos já desenvolvidos sobre o tema, demonstrando, de um lado, a incipiência do campo neste sentido, e de outro, a necessidade que se coloque em prática uma agenda de pesquisa nesta direção. De forma prática, traz uma realidade atual do exercício, ou da falta dele, da transparência passiva pelas prefeituras dos maiores municípios brasileiros.

Palavras-chave: Transparência passiva. Municípios brasileiros. Lei de Acesso à Informação.

Abstract: The initial objective of the article is to analyze the passive transparency of city halls in the largest Brazilian municipalities ten years after the Access to Information Law. The second objective is to compare the results of the research on screen with the results of the study published in the Revista Contemporânea de Contabilidade in 2016. The study is characterized as descriptive, based on documentary research, with a predominantly qualitative approach. The empirical object refers to the city halls of the largest Brazilian cities, considered those with a population greater than 100,000 inhabitants. Data collection focused on formulating and sending a single and equal request for information to 326 city halls. Data were tabulated using electronic spreadsheets and analyzed using the descriptive analysis technique. The reality of city halls that do not comply with the law and, consequently, do not contribute to passive transparency still prevails. Such non-compliance occurs due to technology problems and lack of return to the request made. They are non-transparent city halls

and are present in both studies (2016, 2021) in most of the investigated municipalities. The study undertaken provides contributions to the field of knowledge in theoretical and practical perspectives. In theoretical terms, the study joins a small group of work already developed on the subject, demonstrating, on the one hand, the incipience of the field in this regard, and on the other, the need to put into practice a research agenda in this direction. . In a practical way, it brings a current reality of the exercise, or lack of it, of passive transparency by the city halls of the biggest Brazilian cities.

Keywords: Passive transparency. Brazilian municipalities. Access to Information Act.

Resumen: El objetivo inicial del artículo es analizar la transparencia pasiva de los ayuntamientos de los mayores municipios brasileños diez años después de la Ley de Acceso a la Información. El segundo objetivo es comparar los resultados de la investigación en pantalla con los resultados del estudio publicado en la Revista Contemporânea de Contabilidade en 2016. El estudio se caracteriza por ser descriptivo, basado en la investigación documental, con un enfoque predominantemente cualitativo. El objeto empírico se refiere a los ayuntamientos de las mayores ciudades brasileñas, consideradas aquellas con una población superior a los 100.000 habitantes. Recolección de datos enfocada a formular y enviar una solicitud de información única e igual a 326 ayuntamientos. Los datos se tabularon mediante hojas de cálculo electrónicas y se analizaron mediante la técnica de análisis descriptivo. Aún prevalece la realidad de los ayuntamientos que no cumplen con la ley y, en consecuencia, no contribuyen a la transparencia pasiva. Dicho incumplimiento se produce por problemas tecnológicos y falta de devolución a la solicitud realizada. Son ayuntamientos no transparentes y están presentes en ambos estudios (2016, 2021) en la mayoría de los municipios investigados. El estudio realizado aporta aportaciones al campo del conocimiento en perspectivas teóricas y prácticas. En términos teóricos, el estudio se suma a un reducido grupo de trabajos ya desarrollados sobre el tema, demostrando, por un lado, la incipiencia del campo en este sentido, y por otro, la necesidad de poner en práctica una agenda de investigación en este sentido. dirección. De manera práctica, trae una realidad actual del ejercicio, o falta de ella, de transparencia pasiva por parte de los ayuntamientos de las mayores ciudades brasileñas.

Palabras clave: Transparencia pasiva. Municipios brasileños. Ley de Acceso a la Información.

1. INTRODUÇÃO

A transparência está cada vez mais presente na agenda nacional e internacional, e o debate em torno do tema extrapola o meio acadêmico. Quando se trata do contexto brasileiro, mesmo que o artigo se encaminhe na direção de que a transparência deva estar acima da questão legal e se consolidar enquanto valor fundamental, tem-se na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000) um primeiro “ponta pé” de destaque. Anos mais tarde observou-se a Lei da Transparência (Brasil, 2009) confirmando alguns dispositivos da LRF e avançando em outros. Deve-se mencionar que o enfoque destas leis está sobre as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conseqüentemente a transparência também está restrita a este aspecto em ambas as leis. Já em relação à Lei de Acesso à Informação – LAI (Brasil, 2011), mesmo que tenha reforçado algumas questões já apontadas em legislações anteriores

(Brasil, 2000; Brasil, 2009), avança, dentre outras questões, na forma “como os órgãos governamentais devem disponibilizar proativamente as informações ao público e também especificam o modo como os governos devem lidar com pedidos de informação” (Angélico & Teixeira, 2012, p. 9), ou seja, estabelece as transparências ativa e passiva.

Considerando que o foco do artigo está na transparência passiva, assume-se aqui que as contribuições desta tipologia da transparência estão fundamentadas em duas questões centrais: a primeira, já prevista legalmente, em que o ente público responde às demandas do cidadão; e a segunda que apresenta a transparência passiva como um instrumento capaz de contribuir no aperfeiçoamento da transparência ativa, isto é, os pedidos de informação recebidos podem servir de base para a atualização do conjunto de informações disponibilizado de forma ativa. Fundamentado na primeira questão, o objetivo inicial do artigo é analisar a transparência passiva de

prefeituras dos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. O segundo objetivo é comparar os resultados da pesquisa em tela com os resultados do estudo publicado na Revista Contemporânea de Contabilidade em 2016 (Raupp, 2016).

Tomando por base Raupp e Pinho (2021), presuppõe-se que em 10 anos a construção da transparência passiva recebeu impulsos importantes, sendo o avanço tecnológico um dos principais. Por outro lado, conforme os autores, entraves ainda são percebidos, explicados, por exemplo, pela presença do formalismo, cujas características encontram-se enraizadas na cultura brasileira. Mesmo que o intervalo de dez anos possa ser considerado relativamente curto para promover mudanças substanciais na direção da transparência passiva, sabe-se que a tecnologia digital sofreu um impulso expressivo e as instituições tiveram que se adequar a esse novo patamar civilizatório, o que instiga a investigação do tema (Raupp & Pinho, 2021).

Justifica-se o estudo do ponto de vista teórico por tratar de um tema pouco investigado. Raupp e Pinho (2016), com base em buscas nacionais para identificar trabalhos sobre transparência passiva, concluíram pela existência de uma lacuna na área de conhecimento que aprova, na perspectiva acadêmica, a realização de trabalhos sobre o tema. Escassez esta que parece continuar conforme apontado por Peres et al. (2020). “Enquanto é possível perceber uma maior quantidade de pesquisas focalizadas no estudo da transparência ativa, são mais escassos os estudos que tentam fazer classificações e mensurações da transparência passiva” (Silva, Eirão, & Cavalcante, 2015, p. 728).

Na perspectiva prática, a pesquisa traz uma análise do estágio atual da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros, decorridos dez anos de existência da LAI. Em momento posterior busca demonstrar a evolução destes resultados a partir de um comparativo com aqueles obtidos por Raupp (2016). O estudo pode ser considerado exaustivo na medida em que investiga o status da transparência passiva por meio da análise de 326 prefeituras brasileiras, o que pode configurar um número robusto. Ainda do ponto de vista prático, tem-se o entendimento de que os executivos municipais é que são responsáveis pela aplicação dos recursos em serviços destinados à população, tendo a

publicidade de dados dos executivos, por exemplo, relevante interesse para a população local, além do volume e da diversidade dos dados que estes entes mantêm (Raupp, 2016).

2. REVISÃO TEÓRICA

Esta seção discute os conceitos basilares que deram sustentação ao objeto empírico. Inicialmente discorre-se sobre a transparência passiva para, na sequência, abordar estudos nacionais já empreendidos sobre o tema.

2.1. Transparência passiva

Para Cruz e Zuccolotto (2021), a publicidade como princípio fundamental da administração pública foi estabelecida pela pelo artigo 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Ainda, segundo o artigo 5º, XXXIII, da Carta Magna, é um direito fundamental dos cidadãos receber informações dos órgãos públicos que sejam de seu interesse coletivo ou particular, ressalvadas aquelas questões sigilosas. Para os autores, o instrumento normativo criado mais recentemente, que buscou resguardar o direito de acesso à informação, garantido pela Carta Política de 1988, foi a LAI. Portanto, a LAI traz avanços em termos de transparência quando consolida um marco regulatório sobre o acesso à informação pública, estabelecendo normas e processos para respostas a pedidos de informação do cidadão e determinando que o acesso à informação pública deve ser a regra, e o sigilo a exceção (Saraceno & Monteiro, 2021).

Cunha Filho (2018, p. 903) entende que a “promulgação de uma Lei de Informação é apenas um primeiro passo em um universo muito mais amplo de efetividade do direito de acesso”. Mesmo diante do aparato legal sobre transparência, “existem diversos conflitos e disputas em torno do conceito e da abrangência da publicidade como princípio constitucional” (Idem). O autor propõe três abordagens para análise do tema transparência pública: a primeira, a abordagem normativa, que considera a transparência como um “remédio universal” contra práticas de corrupção, abuso de poder ou falta de representatividade no sistema político; a segunda, a abordagem conceitualista, que procura definir o que é transparência e segredo, criando tipos de transparência que podem ou não gerar os efeitos desejados; e a terceira,

a abordagem empírica, que busca medir, empiricamente, os efeitos observados a partir da adoção de mecanismos de transparência. Tomando por base o objeto empírico, considera-se transparência neste estudo como:

o conjunto de mecanismos que permitem o acesso às informações públicas (produzidas ou dadas pelo Estado) – seja por meio de publicação proativa por parte da Administração Pública ou por meio de procedimentos formais de solicitação de informação – capazes de esclarecer sobre o funcionamento das instituições governamentais (Angélico, 2015, p.26).

Portanto, pode a transparência pode ser ativa ou passiva. “A primeira diz respeito à divulgação de informações de forma espontânea, para pronto acesso pelos cidadãos; esta última se refere à divulgação de informações sob requerimento” (Peres et al., 2020, p. 143). Tem-se na transparência passiva “um complemento indispensável à transparência ativa, principalmente porque não é possível que toda informação pública esteja prontamente disponível” (Idem). A transparência passiva refere-se à “obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc” (Zuccolotto, Teixeira & Riccio, 2015, p.148).

Em seu artigo 10, a LAI estabelece que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso às informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (Brasil, 2011). Entretanto, Silva e Bruni (2019, p. 417), destacam como ponto fundamental neste processo a utilidade da informação prestada. Mesmo que o poder público opte por utilizar preferencialmente a internet para disponibilizar as informações obrigatórias por meio de portais de transparência, se a informação não for útil ao cidadão, estaremos diante de “mero lixo eletrônico” (Silva & Bruni, 2019).

2.2. Estudos nacionais anteriores

A busca por estudos anteriores que pudessem contribuir com a análise dos resultados empíricos concentrou-se em publicações nacionais por entender que a transparência na realidade brasileira é singular. Para tanto, fez-se uso da base Spell (<http://www.spell.org.br/>), sendo escolhida por abrigar os principais periódicos da área de conhecimento. As buscas foram feitas em 30 de novembro de 2021 a partir do termo exato “transparência passiva”, sendo considerado título, resumo e palavras-chave dos documentos. A síntese dos estudos nacionais anteriores, com destaque para o objetivo central dos trabalhos e principais resultados obtidos, é apresentada no Quadro 1.

QUADRO 1. SÍNTESE DOS ESTUDOS NACIONAIS ANTERIORES

AUTORES	OBJETIVO	PRINCIPAIS RESULTADOS
Cruz e Zuccolotto (2021)	Investigar como o Judiciário Estadual responde às demandas por informações amparadas na LAI.	Baixo índice de classificação satisfatória dos pedidos, revelando, além de um formalismo excessivo, pouco comprometimento com a disponibilização de informações.
Saraceno e Monteiro (2021)	Analisar os resultados da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia.	Constatou-se, na dimensão transparência passiva, convergência incompleta no atendimento das demandas nos termos da lei.
Peres et al. (2020)	Analisar a associação entre os tipos de resposta e as características dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação do governo federal brasileiro.	As respostas aos pedidos de acesso à informação não possuem forte associação com as características dos solicitantes. Portanto, há outros fatores que poderiam explicar o tipo de resposta, como o conteúdo da informação solicitada e/ou a complexidade do pedido.

AUTORES	OBJETIVO	PRINCIPAIS RESULTADOS
Drehmer e Raupp (2020)	Investigar as contribuições das condições das plataformas de informação dos poderes estaduais brasileiros para a construção da transparência passiva.	Em termos de comunicação, login e recibos, o poder executivo estadual recebeu melhores pontuações. Considerando o indicador barreiras, receberam melhores pontuações os poderes judiciário e legislativo. Ainda não é possível afirmar que tais plataformas contribuem para a construção de condições da transparência passiva.
Lima, Abdalla e Oliveira (2020)	Avaliar se as 63 Universidades Federais do Brasil são transparentes no que tange aos quesitos transparência ativa e passiva estipulados pela Lei de Acesso à Informação (LAI).	Há um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, dada uma alta porcentagem de respostas dentro da população estudada (71%), em detrimento da transparência ativa (56%). Em cada uma das etapas foram detectados obstáculos próprios, como a interpretação errônea do que foi perguntado ou o envio de inúmeros arquivos, em formatos variados, complexos e não amigáveis, no caso da transparência passiva.
Rodrigues et al. (2020)	Compreender de que forma as informações sobre a pandemia do novo coronavírus estão sendo disponibilizadas pelos municípios brasileiros.	Observam problemas relacionados à qualidade das informações disponibilizadas e um nível muito baixo de resposta de pedidos de acesso à informação.
Baldissera et al. (2020)	Analisar a influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político eleitorais na transparência ativa e passiva dos governos locais brasileiros.	A transparência passiva não parece ser facilmente explicada no modelo utilizado neste estudo. Uma explicação para tal é o fato de que são situações nas quais o ente municipal busca responder aos anseios da sociedade a partir de pedidos de informação, o que representa um processo mais demorado e difícil para o governo.
Vieira, Pegoraro e Visentini (2020)	Propor um instrumento de avaliação da transparência ativa e passiva em instituições de ensino, na percepção dos atores sociais.	O instrumento proposto é precursor na avaliação conjunta das transparências ativa e passiva em instituições de ensino na percepção dos atores sociais, possibilitando ao gestor público uma visão abrangente das ações referentes à transparência, a partir da avaliação desses atores.
Visentini et al. (2020)	Mensurar o nível de transparência, por meio da Escala Brasil Transparente (EBT), nos portais eletrônicos das prefeituras que fazem parte do COREDE Missões-RS, bem como a relação de transparência com os indicadores socioeconômicos.	Percebem que os municípios investigados apresentam baixos níveis de transparência eletrônica, principalmente no que se refere à transparência passiva.
Machado et al. (2020)	Frente à publicação da Medida Provisória nº 928/2020, e sua posterior suspensão pelo Supremo Tribunal Federal, o presente artigo buscou verificar se tais medidas tiveram impacto nos governos subnacionais.	Como resultado da coleta de dados, tem-se que: 23% dos entes alteraram os prazos da LAI; 62% dos entes afirmaram não terem alterado; e 15% sequer responderam ou forneceram respostas evasivas.
Drehmer e Raupp (2019)	Investigar o atendimento dos poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva.	A maior parte dos estados apresentou resultados melhores em seus executivos comparados aos judiciários e legislativos. O distanciamento entre a transparência imposta aos entes governamentais e seu efetivo cumprimento é destacado na literatura como sendo uma das características do formalismo.
Drehmer & Raupp (2018)	Comparar no nível de transparência passiva os órgãos representantes dos três poderes do nível estadual (governo estadual, assembleias legislativas e tribunais de justiça).	Mesmo que os governos de estado estejam mais avançados na transparência passiva em relação aos outros dois poderes, de forma geral organizações dos três poderes no nível estadual possuem barreiras acesso a informações na transparência passiva e não atendem plenamente a legislação associada.

AUTORES	OBJETIVO	PRINCIPAIS RESULTADOS
Silva e Bruni (2019)	Apresentar variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros a partir da Escala Brasil Transparente (EBT).	Os resultados descritivos revelaram o baixo índice de transparência pública passiva nos municípios brasileiros que obtiveram uma média de nota de apenas 1,93 (em escala entre 0 e 10).
Sasso et al. (2017)	Analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido	A realização de testes estatísticos apontou que os assuntos ou temas que possuem maior chance de resultarem com o acesso do pedido negado referem-se à “Economia e Finanças”, “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, impreterivelmente nesta ordem.
Raupp (2016)	Investigar a realidade da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros	O descumprimento da lei ocorreu na maioria dos municípios, por problemas no portal ou em razão de problemas no retorno às solicitações em que o envio foi possível.
Raupp e Pinho (2016)	Investigar o atendimento às exigências de transparência passiva pelas câmaras de municípios brasileiros com população superior a 300.000 habitantes.	É um cenário que revela pouca transparência passiva diante de um aparato tecnológico disponível. Há câmaras que descumprem uma sucessão de textos legais que regulamentam a transparência dos atos governamentais.
Cruz, Silva e Spinelli (2016)	Investigar se a presença de uma Controladoria-Geral na estrutura organizacional dos municípios brasileiros tem surtido efeito quanto à promoção da transparência municipal e ao monitoramento da LAI.	Concluem que, em nível subnacional, faz-se necessário o aprimoramento das instituições de controle interno, para que se avance na cultura da transparência e publicidade previstas na Constituição Federal (CF) de 1988 e em outros atos normativos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

No conjunto de estudos nacionais anteriores apresentados no Quadro 1 pode-se observar um pulverização de objetos empíricos, níveis de governo e abordagens metodológicas adotadas. É provável que essa característica se dê em boa parte em razão do baixo número de trabalhos já empreendidos sobre transparência passiva, ou seja, ainda não há linhas de pesquisa consolidadas sobre o tema. Ainda assim, entre os poucos trabalhos, se sobressaem pesquisas com o poder executivo no nível municipal e com abordagem qualitativa. Neste sentido, o presente estudo se une ao subconjunto de pesquisas com o poder executivo municipal, buscando contribuir com aportes teóricos e empíricos à área de conhecimento.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo é caracterizado como descritivo, realizado a partir de uma pesquisa documental, com abordagem predominantemente qualitativa. O objeto empírico do estudo refere-se às prefeituras dos maiores municípios brasileiros, considerados aqueles com população superior a 100.000 habitantes. A escolha por este porte populacional pode ser justificada sob diferentes perspectivas, sendo as duas principais: primeiro em razão de os municípios maiores tenderem a disponibilizar um conjunto maior de informações acerca dos atos e ações públicas (Styles & Tennyson, 2007); segundo pelo fato de os municípios com mais de 100.000 habitantes concentrarem milhões de habitantes e, portanto, com este objeto pode-se investigar informações que dizem respeito à parcela significativa da população (Cruz et al., 2012). Com base neste contexto foram definidas as etapas de pesquisa identificadas no Quadro 2.

QUADRO 2. ETAPAS DA PESQUISA

ETAPAS	DESCRIÇÃO
1ª Etapa: Identificação dos municípios com população superior a 100.000 habitantes	Para identificar os municípios com população superior a 100.000 habitantes Raupp (2016) consultou a Sinopse do Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2011), e chegou a 283 municípios. Para o presente estudo uma nova consulta foi realizada a partir da estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação (IBGE, 2021) e chegou-se a 326 municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes.
2ª Etapa: Formulação do pedido de informação	Foi formulado um único e igual pedido de informação para as 326 prefeituras brasileiras com o seguinte conteúdo: Qual a quantidade de novos professores contratados em 2020 para o ensino fundamental e médio em razão da pandemia e qual o valor total de gastos que essas contratações representaram no ano?
3ª Etapa: Identificação dos endereços dos portais eletrônicos	Realizou-se a busca dos endereços dos portais eletrônicos das prefeituras por meio do site Google, nos dias 4 e 5 de outubro de 2021, para o envio do pedido de informação.
4ª Etapa: Envio do pedido de informação	Considerou-se a ordem de prioridade utilizada por Drehmer e Raupp (2020) para envio do pedido de informação: primeiramente buscou-se no site o sistema eletrônico do serviço de informações ao cidadão (e-SIC); em caso de inexistência do e-SIC, o pedido foi enviado através de um formulário disponível no site para envio de pedidos de informações; como terceira opção, buscou-se a localização de um e-mail dedicado ao recebimento de pedidos de informação. Nas situações em que nenhum meio de comunicação foi identificado, utilizou-se um formulário geral de contato, como um “fale conosco”.
5ª Análise dos dados	Utilizou-se a técnica da análise descritiva para análise dos dados. As planilhas eletrônicas serviram de instrumento para tabulação dos dados.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A apresentação e discussão dos resultados da próxima seção seguiu o modelo de Raupp e Pinho (2016). Neste sentido, três categorias de prefeituras foram identificadas: a *primeira* reúne as prefeituras em que não foi possível encaminhar o requerimento; a *segunda* considera as prefeituras em que o requerimento foi encaminhado, mas não houve retorno (resposta) ou o retorno foi insuficiente ou o retorno ocorreu após o prazo legal; por fim, a *terceira* contempla as prefeituras em que o requerimento foi encaminhado e houve retorno satisfatório.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões a partir da pesquisa empírica são apresentados, primeiramente, de acordo com as categorias que constam no modelo de Raupp e Pinho (2016), identificadas na seção anterior. Finaliza-se a seção com uma síntese da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros.

4.1. Ainda há impossibilidade de envio de solicitação para algumas prefeituras

Passados aproximadamente dez anos da LAI ainda encontra-se prefeituras para as quais não é possível realizar o envio do pedido de informação, esgotadas todas as possibilidades identificadas no Quadro 2 (.). Neste recente levantamento foram identificadas 9 (2,76%) prefeituras com tal situação. Já os números de 2016 revelaram 11 (3,89%) prefeituras com impossibilidade de envio (Raupp, 2016). Se forem comparados os anos de 2021 e 2016, verifica-se uma pequena mudança, ocorrendo a redução, em número e percentual, de prefeituras enquadradas nesta categoria.

Mesmo assim parece ser surpreendente que possam ser identificadas prefeituras com este enquadramento, visto que se está tratando de prefeituras dos maiores municípios, com expectativas de que as condições técnicas, financeiras e humanas possam proporcionar portais mais estruturados, contemplando, inclusive, o ferramental necessário para a construção da transparência passiva. Desvenda-se uma realidade de transparência passiva que parece não coadunar com o porte de executivos dos maiores municípios brasileiros (Raupp, 2016), ou seja, a dis-

ponibilização de um portal eletrônico que não funciona (Silva & Bruni, 2019). Porém, tais características parecem não fazer parte apenas da realidade dos municípios, já que Drehmer e Raupp (2020) também identificaram questões semelhantes quando investigaram as plataformas de informação dos poderes estaduais brasileiros.

Outro fator que contribui para esta surpresa é a “idade” da LAI, cujo tempo decorrido, ou seja, dez anos, é mais do que suficiente para que tivessem sido feitos os ajustes demandados em razão das exigências legais. Tem-se aqui exemplos de prefeituras intransparentes na forma passiva, visto que os portais não permitem o envio da solicitação (Raupp, 2016). Ressalta-se que há um descumprimento da lei por parte destes municípios pois, segundo a LAI, artigo 10, § 1o, “os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativas de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet” (BRASIL, 2011).

4.2. E o que dizer das prefeituras que recebem mas não atendem a solicitação?

Observou-se anteriormente que em algumas prefeituras a tecnologia para promoção da transparência ainda é deficitária e não permite, por exemplo, o envio do pedido de informação. Já em outras a tecnologia parece abundante, mas não é utilizada para tal finalidade, atestado aqui pelas prefeituras que receberam a solicitação mas não a atenderam, consequentemente, não estão contribuindo para a construção do exercício da transparência passiva. O não atendimento da solicitação pode ocorrer em razão da ausência de retorno, do retorno insuficiente, ou de um retorno após o prazo legal.

Foram identificadas 195 (59,82%) prefeituras nesta categoria. Já no estudo de Raupp (2016) foram 209 (73,85%) prefeituras classificadas com esta condição. Mesmo que tenha ocorrido uma redução percentual de prefeituras quando comparado ao estudo de Raupp (2016), ainda continua sendo o conjunto mais expressivo de prefeituras. É o caso em que a tecnologia existe, mas não é utilizada para a finalidade proposta. Segundo Pinho (2008, p. 492) “temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido”.

Neste conjunto de prefeituras são observadas características do formalismo, ou seja, a tecnologia existe, segue os impulsos da modernidade, mas tal importação não é acompanhada de uma efetiva implementação do acesso à informação. No formalismo há uma dissociação entre o que está previsto na norma e a conduta concreta (Riggs, 1964; Ramos, 1983). Raupp e Pinho (2015, p. 30) acreditam que “o formalismo serve para apreender o significado dos portais, um instrumento importado de realidades mais desenvolvidas, mas que na verdade não encontra respaldo nas práticas sociais brasileiras historicamente construídas”.

A efetiva implementação requer não só o atendimento às prerrogativas legais, mas também o desenvolvimento daquilo que se chama de transparência enquanto valor fundamental. Entretanto, para se chegar a este valor, entendido como uma etapa mais avançada da transparência, deve-se antes atender à etapa preliminar, neste caso o atendimento à legislação (Brasil, 2011), que de forma explícita está sendo desrespeitada neste conjunto de prefeituras.

Resultados semelhantes foram observados por Rodrigues et al. (2020) quando observam um baixo nível de resposta de pedidos de acesso à informação em municípios brasileiros. Todavia, outros estudos tendem a demonstrar que se trata de um problema generalizado. Cruz e Zuccolotto (2021), por exemplo, perceberam no Judiciário Estadual o pouco comprometimento com a disponibilização de informações em razão do baixo índice de classificação satisfatória dos pedidos. Saraceno e Monteiro (2021) concluíram pelo atendimento incompleto das demandas quando da análise da implementação da LAI na Universidade Federal da Bahia. Na mesma direção, Lima, Abdalla e Oliveira (2020) avaliaram Universidades Federais do Brasil e detectaram diversos obstáculos no atendimento da transparência passiva por estas instituições.

4.3. Permanece a inversão entre a regra e a exceção como realidade das prefeituras

Quando citou-se nos *Procedimentos Metodológicos* a respeito da singularidade do Brasil em termos de transparência da informação pública o que se estava querendo destacar é que questões desta natureza parecem ter um ritmo diferente no cenário brasileiro, prova disso é o fato da LAI, sancionada em 18 de novembro de 2011, ter sido a 89ª lei nacional desse

tipo (Angélico, 2015). Mas as provas que depõem a favor disto não param por aí. A partir das análises empíricas dos resultados da presente pesquisa, observa-se que o grupo de prefeituras em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno satisfatório, 122 (37,42%), não foi o grupo mais representativo dentre as categorias consideradas, mesmo que este grupo tenha crescido percentualmente quando comparado ao estudo de Raupp (2016), quando foram identificadas 63 (22,26%) prefeituras nesta situação. A realidade das prefeituras dos maiores municípios brasileiros demonstra uma inversão entre a regra e a exceção. Isso ocorre visto que não é a maioria que atende à legislação, quando deveria ser o contrário (Raupp, 2016).

Cabe mencionar que um retorno satisfatório não significa necessariamente o recebimento de uma resposta. Para Peres et al. (2020), ao realizar um pedido de acesso à informação, apesar do direito garantido por meio da LAI, a informação nem sempre é concedida. Os autores exemplificam, por exemplo, que nas solicitações de informação no Sistema Ele-

trônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) da Controladoria-Geral da União (CGU), o tipo de resposta compreende oito classificações: acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido, encaminhado para o Sistema de Ouvidoria (e-Ouv), informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, pergunta repetida/duplicada e órgão não tem competência para responder (Peres et al., 2020). Aproveita-se para destacar que todos os retornos recebidos foram enquadrados na primeira classificação.

4.4. Síntese da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros

Após a apresentação dos resultados por categorias parece oportuno registrar, por meio da Tabela 1, uma síntese da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros, contemplando, inclusive, os resultados de Raupp (2016).

TABELA 1. SÍNTESE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

CATEGORIAS	2016		2021	
	N.	%	N.	%
1. Prefeituras em que não foi possível encaminhar a solicitação de informação	11	3,89%	9	2,76%
2. Prefeituras cuja solicitação foi encaminhada, mas não houve retorno, ou o retorno foi insuficiente, ou o retorno ocorreu após o prazo legal	209	73,85%	195	59,82%
3. Prefeituras em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno satisfatório	63	22,26%	122	37,42%
TOTAL	283	100,00%	326	100,00%

Fonte: os dados de 2016 são de Raupp (2016). Os dados de 2021 são da pesquisa atual (2021).

Cabe enfatizar que tanto na primeira categoria quanto na segunda encontram-se prefeituras que descumprem a legislação e, por consequência, não contribuem para a transparência passiva. No primeiro grupo o descumprimento ocorre por problemas de tecnologia, já no segundo a razão está na ausência de retorno à solicitação realizada. De toda forma são prefeituras intransparentes e, por incrível que possa parecer, representam a grande maioria em ambos os estudos (2016, 2021). Esse baixo índice de atendimento à transparência passiva também já havia sido apontado por estudos anteriores (Silva & Bruni, 2019; Machado et al., 2020; Visentini et al.,

2020). Assim, as razões utilizadas para a escolha do porte populacional (Styles & Tennyson, 2007; Cruz et al., 2012) não foram confirmadas no empírico.

O segundo grupo, como pode ser observado por meio da Tabela 1, ainda representa a maior parte dos municípios investigados, ou seja, em uma situação atual, aproximadamente 60% dos governos locais não demonstram resultados satisfatórios. A tecnologia existe e possibilita o recebimento da solicitação, todavia, não há atendimento para tal. Nesta direção, ensaia-se aqui algumas razões para este comportamento. Primeiramente, é possível afirmar que em parte considerável deste grupo de municí-

pios ainda não seja reservado à transparência passiva um lugar que a considera um valor fundamental das democracias mais modernas. Como o objeto empírico refere-se às prefeituras dos maiores municípios brasileiros, neste caso aqueles com população superior a 100.000 habitantes, não é de se esperar que o problema seja de recursos técnicos/financeiros para atender às demandas de informações, mas de vontade política, o que inclui a ausência de senso de atendimento às exigências legais, visto que as respostas às solicitações de informações possuem previsão legal.

A melhora relativa entre 2016 e a pesquisa atual, representada principalmente pela redução percentual de municípios no segundo grupo, e aumento percentual no terceiro grupo, é insuficiente para diagnosticar avanços significativos. Não é possível afirmar que os últimos anos foram suficientes para expressivos avanços na realização da transparência passiva pelas prefeituras. Os municípios dos três grupos encontram-se pulverizados pelas regiões brasileiras, sem concentrações expressivas, o que leva a indicar a ausência de associação entre as regiões e os resultados. O avanço tecnológico sem a correspondente realização da transparência indica a presença, ainda latente, de características formais (Drehmer & Raupp, 2018; Drehmer & Raupp, 2019; Raupp & Pinho, 2021). Como este movimento no Brasil requer longo período de maturação, talvez sejam necessárias mais algumas décadas para que seja possível verificar avanços contundentes na transparência (Raupp & Pinho, 2021).

5. CONCLUSÕES

O objetivo inicial do artigo foi analisar a transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. O segundo objetivo foi comparar os resultados da pesquisa em tela com os resultados do estudo publicado na Revista Contemporânea de Contabilidade em 2016. Com base nos dados empíricos percebe-se que ainda prevalece a realidade de prefeituras que descumprem a legislação e, por consequência, não contribuem para a transparência passiva. Tal descumprimento ocorre por problemas de tecnologia e por ausência de retorno à solicitação re-

alizada. São prefeituras intransparentes e estão presentes, em ambos os estudos (2016, 2021), na maioria dos municípios investigados.

O estudo empreendido proporciona à área de conhecimento contribuições nas perspectivas teórica e prática. Em termos teóricos, o estudo se junta a um pequeno grupo de trabalhos já desenvolvidos sobre o tema, demonstrando, dentro de um lado, a incipiência do campo neste sentido, e de outro, a necessidade que se coloque em prática uma agenda de pesquisa nesta direção. De forma prática, traz uma realidade atual do exercício, ou da falta dele, da transparência passiva pelas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. Tal realidade pode servir como base para que os gestores locais repensem suas práticas sobre a transparência da informação pública, tanto para que seja possível para o cidadão enviar a solicitação de informação, quanto para que deem o devido retorno às solicitações recebidas.

Como dito no início do texto, o próprio avanço da transparência ativa pode ser favorecido pelo atendimento às demandas da transparência passiva, já que podem contribuir para uma atualização do conjunto de dados e informações colocados à disposição do cidadão de forma ativa. Como tipologia de transparência com previsão legal e/ou como contributiva aos avanços da transparência ativa, a transparência passiva deve ser atendida de acordo com o regramento legal, almejando um estágio posterior que a configure como valor fundamental.

Destaca-se, enquanto limitação, que o trabalho não se detém nas variáveis sociais, econômicas e regionais para buscar padrões, diferenças e respostas, ainda que trabalhos futuros nesta direção sejam encorajados. O trabalho em tela focaliza seu esforço analítico-descritivo com base em um critério populacional. Além desta, outras possibilidades de trabalhos futuros são recomendadas. Uma delas refere-se a possibilidade de pesquisar prefeituras de municípios com portes populacionais menores. Outra possibilidade diz respeito ao estudo com legislativos dos municípios brasileiros. Estudos com outros órgãos também são incentivados para que sejam verificadas possíveis evoluções ou mesmo retrocessos. Como os estudos nacionais anteriores se dedicaram fortemente em abordagens qualitativas, pesquisas com o foco quantitativo também são necessárias para apresentar capacidade de generalizar os dados achados, como ocorre com o uso da regressão, por exemplo.

REFERÊNCIAS

- Angélico, F. (2015). *Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático*. São Paulo: Estúdio Editores.com.
- Angélico, F., & Teixeira, M. A. C. (2012). Acesso à Informação e Ação Comunicativa: novo trunfo para a Gestão Social. *Desenvolvimento em Questão*, 10(21), 7-27.
- Baldissera, J. F., Dall'asta, D., Casagrande, L. F., & Oliveira, A. M. B. (2020). Influência dos Aspectos Socioeconômicos, Financeiro-orçamentários e Político-eleitorais na Transparência dos Governos Locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359.
- Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- Cruz, C. F. et al. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.
- Cruz, G. J. L., & Zuccolotto, R. (2021). Transparência Passiva no Judiciário: Uma Análise da Aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça Estaduais. *Enfoque Reflexão Contábil*, 40(3), 159-177.
- Cruz, M. C. M. T., Silva, T. A. B., & Spinelli, M. V. (2016). O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 721-743.
- Cunha Filho, M. C. (2018). O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, 10(16), 878-907.
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2020). Do the Information Platforms of the Branches of Governments of Brazilian States Contribute to Build Passive Transparency?. *Revista de Administração da UFSM*, 13(1), 72-89.
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2019). Transparência Passiva, Formalismo e os Poderes Estaduais Brasileiros. *Revista Gestão & Planejamento*, 20(1), 273-291.
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2018). Comparando Transparência Passiva na Esfera Estadual: Executivo, Legislativo e Judiciário. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 28-46.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021*. Rio de Janeiro, 2021.
- Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em novembro 2020.
- Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009*. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em novembro 2020.
- 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. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em novembro 2020.
- Lima, M. P., Abdalla, M. M., & Oliveira, L. G. L. (2020). A Avaliação da Transparência Ativa e Passiva das Univer-

- tidades Públicas Federais do Brasil à Luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do Serviço Público*, 71(Edição Especial C), 232-263.
- Machado, L. N., Ortiz, M. S. P., Silva, T. A. B., & Bellix, L. (2020). Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. *Revista da CGU*, 12(22), 246-259.
- Peres, L. N., Sasso, M., Paula, M. J., & Varela, P. S. (2020). Transparência Passiva do Governo Federal Brasileiro: O Mesmo Acesso para Todos?. *Revista Universo Contábil*, 16(3), 140-159.
- Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.
- Ramos, A. (1983). *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: FGV.
- Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30), 34-52.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2015). Prestação de contas no legislativo local antes e depois da lei de acesso à informação. *Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS*, 15(29), 30-46.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *RAUSP Management Journal*, 51(3), 288-296.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de (2021). Accountability em câmaras municipais: (re)visitando portais eletrônicos do Estado de Santa Catarina. *In Anais do 24o Seminários em Administração - SemeAd*, São Paulo.
- Riggs, F. W. (1984). *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rodrigues, R. V., Silva, L. F., Boechat, G., Coli, H., & Carvalho, D. C. B. (2020). Transparency on Covid-19 Pandemic: An Evaluation of Brazilian Municipalities. *Revista do Serviço Público*, 71(Edição Especial A), 111-111.
- Saraceno, R. D. F., & Monteiro, D. A. A. (2021). Lei de Acesso à Informação: Estudo da Transparência Passiva e Transparência Ativa na Universidade Federal da Bahia. *Revista Gestão & Planejamento*, 22(1), 118-138.
- Sasso, M., Peres, L. N., Souza, L. M., Brito, N. D. D. C., & Vitta, H. L. S. (2017). Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação ao governo federal por meio do portal acesso à informação. *Revista da CGU*, 9(14), 601-617.
- Silva, W. A. O., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415-431.
- Silva, T. E., Eirão, T. G., & Cavalcante, R. S. (2015). Relacionando la legislación sobre acceso a la información de los países del MERCOSUR. *Biblios: Journal of Librarian ship and Information Science*, 56, 28-38.
- Styles, A. K., & Tennyson, M. (2007). The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 19(1), 56-92.
- Vieira, K. M., Pegoraro, D., & Visentini, M. S. (2020). Percepção de Transparência Ativa e Passiva nas Instituições de Ensino: Proposição e Validação de um Questionário. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 14(1), 34-55.
- Visentini, M. S., Franke, L. L. M., Söthe, A., & Santos, M. D. (2020). A transparência pública nos municípios integrantes do COREDE Missões-RS e sua relação com os indicadores socioeconômicos. *Práticas de Administração Pública*, 4(1), 40-62.
- Zucolotto, R., Teixeira, & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158.



Fabiano Maury Raupp

<https://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

Universidade do Estado de Santa Catarina

fabianoraupp@hotmail.com

Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2011), Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003) e Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001). É professor associado na Universidade do Estado de Santa Catarina, atuando no Departamento de Administração Empresarial, no Mestrado Profissional em Administração, no Mestrado Acadêmico em Administração e no Doutorado em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. É autor de livros, capítulos de livros, artigos em periódicos e trabalhos socializados em anais de eventos científicos.