

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE A APLICABILIDADE DA LEI NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Paulo De Tasso De Souza Junior
Alessandra Carla Ceolin

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a relação entre a Lei de Acesso à Informação e o nível de transparência nos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR), que é composta por 14 municípios, somando aproximadamente 4 milhões de habitantes. Com a criação da Lei 12.527/2011, determinou-se que os entes federativos teriam de prestar contas à população, ou seja, dar mais publicidade aos seus atos, sendo assim a transparência ganhou mais espaço perante a sociedade. Esta sociedade que pode e deve participar da gestão pública atuando no planejamento, fiscalização e no controle. A coleta de dados foi realizada por meio de questionários aplicados nas controladorias de cada um dos 14 municípios da RMR. Pelos resultados alcançados é possível verificar que a maior parte dos municípios estudados cumpre a determinação da lei de maneira parcial e/ou incompleta. Isto porque estes municípios obedecem apenas a alguns dos requisitos estabelecidos, em detrimento de outros que também devem ser observados, principalmente no que diz respeito à divulgação das informações e incentivo à participação popular que não foram satisfatórios. Há, ainda, alguns municípios que nem se quer cumprem o mínimo estabelecido pela legislação.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência da informação. Gestão Pública. Controle. Fiscalização.

ACCESS TO INFORMATION LAW: A STUDY ON THE APPLICABILITY OF THE LAW IN THE MUNICIPALITIES OF THE METROPOLITAN REGION OF RECIFE

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the relationship between the Access to Information Law and the level of transparency in the municipalities of the Metropolitan Region of Recife (RMR), which is composed of 14 municipalities, totaling approximately 4 million inhabitants. With the creation of Law 12,527 / 2011, it was determined that federative entities would have to be accountable to the population, that is, to give more publicity to their acts, thus transparency gained more space before society. This society that can and should participate in public management acting in planning, inspection and control. The data collection was carried out through questionnaires applied in the controllers of each of the 14 municipalities of the RMR. From the results achieved, it is possible to verify that most of the municipalities studied comply with the law in a partial and / or incomplete manner. This is because these municipalities obey only some of the established requirements, to the detriment of others that must also be observed, especially with regard to the dissemination of information and encouraging popular participation that were not satisfactory. There are also some municipalities that do not even comply with the minimum established by law.

Keywords: Access to Information Law. Transparency of information. Public Management. Control. Supervision.

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro vivencia um inegável processo de corrupção sistêmica, configurado por demonstrações reiteradas de escândalos e desvios de recursos públicos em todas as esferas governamentais. A corrupção se instalou nos mais elevados palacetes, como, também, nos grotões mais distantes. Trata-se, pois, de uma prática que, infelizmente, se incorporou à realidade da administração pública (SILVA, 2016).

Diante desse cenário, surge a Lei de Acesso à Informação também conhecida como LAI, à mesma regulamenta o direito anteriormente já previsto na Constituição Federal da República no Art. 5º, de qualquer pessoa solicitar e receber informações dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. Tal lei surge como reflexo da necessidade de participação da população no que diz respeito à utilização dos recursos públicos. Para auxiliar os entes governamentais na execução do que ordena essa lei, a Controladoria Geral da União (CGU), no ano de 2013, elaborou um manual de recomendações que contempla instruções para a elaboração dos portais de transparência e sites institucionais, onde são estabelecidos todos os critérios, obrigatórios ou facultativos, necessários para a disponibilização das informações nesses meios eletrônicos.

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas (CGU, 2013).

A LAI foi publicada em 18 de novembro de 2011, mas só entrou em vigor 180 (cento e oitenta) dias após essa data, através do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

No Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade. Mas, poucos municípios brasileiros reúnem seus moradores para discutir ações e planos de governo através de plenárias e grupos denominados de orçamento participativo, porém cada vez mais tais atos tem se tornado escasso.

Conforme Matias Pereira (2012), a gestão pública, em particular a municipal, envolve a interpretação de objetivos, a fim de transformá-los em ações por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle, e compreende o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e de se atender aos interesses públicos.

Antecedendo a criação da LAI outras leis tratando sobre a transparência das informações públicas foram promulgadas e sancionadas. Por exemplo, a Lei Nº 9.755/98 que dispunha sobre a criação de uma “homepage”, página na internet para divulgar informações e dados orçamentários, bem como as demonstrações contábeis e seus respectivos relatórios, bem como a Lei complementar de nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que surgiu com o objetivo de proporcionar o adequado equilíbrio fiscal disciplinando as finanças públicas no País, além de aprimorar a gestão dos recursos públicos por meio de ações planejadas, transparentes e corrigindo desvios.

Desta maneira, o presente estudo concentra-se em uma análise sobre o nível de transparência entre outros aspectos considerados pela lei que devem ser aplicados na gestão de cada município. Diante da legislação existente e a partir da visão ampliadora de estimular a participação da sociedade na gestão pública propõe-se o seguinte questionamento para orientar a investigação: com o advento da Lei 12.527/2011, os municípios da Região Metropolitana do Recife têm cumprido as determinações mínimas legais inerentes a transparência?

Diante do exposto, o estudo buscou analisar o nível de transparência dos municípios da Região Metropolitana do Recife frente à legislação vigente

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011) foi precedida de um longo processo em torno da construção do direito à informação no Brasil, no bojo da redemocratização do país após 1985. Contudo, o direito à informação ganha contornos constitucionais na Constituição de 1988 (JARDIM, 2012).

Na Constituição Federal (1988), passou a figurar três mecanismos garantindo este direito, especialmente previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.

A publicação da Lei 12.527 representa um marco na conquista pela informação, já que, na sua falta “o cidadão e a sociedade civil ficam, portanto, a depender da discricionariedade burocrática, situação perniciosa para a construção de uma administração pública transparente” (GRAU, 2006; BERTAZZI, 2011. p. 26).

O atendimento ao direito fundamental de acesso a informação passa obrigatoriamente pelo cumprimento dos princípios fundamentais da administração pública e também pela observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; da divulgação das informações de interesse público, independentemente de solicitações; da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; pelo fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na gestão dos bens públicos e pelo desenvolvimento sempre maior do controle social sobre os atos da administração pública

O acesso à informação não pode ser burocratizado, deve ser imediato, sem quaisquer exigências ou restrições, salvo as informações sigilosas com as devidas justificativas. Em todos os Municípios Brasileiros, obrigatoriamente deverá ser criado o Serviço de Informações ao Cidadão, que deverá contar com servidores públicos habilitados e treinados para desempenhar as funções com os cuidados que a lei exige.

Lopes (2007, p.9) destaca que “o acesso à informação pública não é simplesmente o provimento de informações acerca do funcionamento do governo à população”. Segundo o autor é bem mais que isso: políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa.

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Dessa forma, para que o livre fluxo de ideias e informações sejam garantidos, é extremamente importante que os órgãos públicos facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público (CGU, 2013).

Em um Estado Democrático de Direito, a transparência e o acesso à informação constituem-se direitos do cidadão e deveres da Administração Pública. Cabe ao Estado o dever de informar os cidadãos sobre seus direitos e estabelecer que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo, a exceção. Com a promoção de uma cultura de abertura de informações em âmbito governamental, o cidadão pode participar mais ativamente do processo democrático ao acompanhar e avaliar a implementação de políticas públicas e ao fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

A respeito do tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, colocou em seu art. 5º, Inciso XIV, o direito de acesso a informações públicas como um dos direitos fundamentais do indivíduo. No Brasil, como já citado anteriormente neste estudo, havia leis referentes ao tema. Contudo, tal direito pode-se dizer que se consagrou com a criação da Lei 12.527/11.

A garantia do direito de acesso a informações traz vantagens para a sociedade e para a Administração Pública. De modo geral, o acesso às informações públicas é um requisito importante para a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a participação popular.

Se o propósito do Estado é a regulação das demandas sociais em busca de equidade e do bem comum; o cidadão, como maior afetado pelas ações estatais, é o ator mais indicado ao papel de “fiscalizar” tudo que pertence ou se refere à coletividade e monitorar a qualidade do serviço público. Nesse processo, quanto maior a transparência pública, maior a possibilidade de eficácia do controle social sobre o Estado e maior a eficiência no gerenciamento dos gastos públicos, ou seja, maior a possibilidade de efetividade das políticas públicas (ROSA et al., 2016)

2.2 Transparência da Informação

A transparência e o acesso à informação estão previstos como direito do cidadão e dever do Estado na nossa Constituição Federal e em diversos normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/00), a Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/09), e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei n.º 12.527/11).

Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas. (Tristão, 2000). A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas.

No capítulo 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal há uma referência à transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente a luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal está assegurada pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração como no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Um bom exemplo é o orçamento participativo, que significa a abertura do processo orçamentário à participação da população com base no preceito contido no inciso XII, do art. 29, da Constituição Federal, que estabelece a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Resumindo, os cidadãos são convidados a tomarem as decisões sobre a melhor forma de aplicar os recursos públicos.

Para Martins Júnior (2010), transparência não consiste apenas na informação à sociedade a respeito do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação da sua atuação e avaliação do grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, o estímulo da participação popular na aplicação dos recursos públicos bem como o planejamento, fiscalização e controle atuam de maneira eficiente e eficaz definindo resultados e realizando ajustes.

Segundo Braga (2011): “pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral”. A transparência vai mais além da publicidade, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar. A noção de democracia, consagrada constitucionalmente, está vinculada à capacidade dos indivíduos de participarem efetivamente do processo de tomada de decisões pelos governantes.

A transparência progrediu juntamente com a sociedade e com a capacidade adquirida pelas tecnologias que, a partir de portais eletrônicos, disponibiliza informações em tempo real para os cidadãos. Assim, Sacramento e Pinho (2007) comentam que a divulgação das informações em tempo hábil tem sido frequentemente mencionada como aspecto da transparência.

A credibilidade das instituições públicas é pautada na transparência da gestão, aliada a outros instrumentos que reforcem o direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública, tendo em vista que governos fechados excluem a sociedade do cenário político. Nesse contexto, no Estado Democrático Brasileiro, merece ênfase a adoção de uma postura proativa, baseada no “governo aberto”, o qual segundo a organização não-governamental Artigo 19, consiste em “informar o público sobre os seus direitos e promover uma cultura de abertura no seio do governo, são aspectos essenciais para que a finalidade da legislação sobre a liberdade de informação seja alcançada”.

Para Evangelista (2010) o setor público, por sua vez, além de dar publicidade de suas ações, deve verificar se as informações disponibilizadas são suficientes ao exercício do controle social; avaliar se tais informações apresentam-se em nível suficiente de entendimento para que o cidadão e a sociedade organizada possam avaliar a atuação dos gestores públicos, proporcionando segurança para que sejam realizadas denúncias ou representações a quem de direito, caso verifique desmandos ou desvios na condução da coisa pública.

A transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a conseqüente responsabilização por seus atos. Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ; LEITE, 2009).

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode escamotear informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, busca tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são administrados.

Ao dar ciência de seus atos à população, as entidades públicas abrem espaço para discussões e formulação de novas ideias de modo a contribuir para uma gestão pública de qualidade.

Segundo Hage *et al.* (2010), a transparência não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento que auxilia a população no acompanhamento da gestão pública. Ela permite que a gestão seja avaliada continuamente e possui um caráter preventivo, inibindo situações de desvio e malversação de recursos. A falta de transparência na gestão é um forte indicativo de práticas comprometedoras (TREVISAN *et al.*, 2003).

Conforme ensina Braga (2011), cabe avançar para classificações das organizações e na promoção da transparência em critérios objetivos. Essas questões fundamentais para a materialização da transparência convivem com o mundo concreto da gestão e demandam

instrumentos de avaliação sistemática, que permitam ao governante aferir o andamento da transparência como valor na sua gestão e que possibilitem a emissão de recomendações gerenciais para a correção de rumo, no sentido do órgão avançar nos estágios de transparência.

Considerando a transparência na gestão pública, a mesma divide-se em dois tipos, Transparência Ativa e Transparência Passiva, conforme é explicitada na figura 1.

Figura 1 – Transparência Ativa X Transparência Passiva



Fonte: Escola Virtual CGU (2013)

2.2.1 Transparência ativa

De acordo com a CGU (2013) quando as principais informações dos órgãos públicos e entidades públicas são divulgadas em local de fácil acesso, independentemente de demanda ou requerimentos denomina-se transparência ativa. Ou seja, a Transparência Ativa é quando o órgão disponibiliza em seus sítios eletrônicos as informações de sua competência independente de requerimento, ou solicitação.

Dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

O nível de transparência de um governo é proporcional à quantidade de informações e dados disponibilizados livremente, de modo que qualquer cidadão possa acessá-los e exercer seu poder de opinar (dar voz) sobre decisões do governo durante o processo decisório (HARRISON *et al.*, 2012).

As ações do governo para tornar conhecidas as informações públicas sem restrição – como publicação de conteúdos e documentos em portais/site - são transparência ativa. Salvo documentos e informações classificados oficialmente como restritos, todos os demais são públicos. A produção e organização de informações corretas e sua divulgação na internet simplificam procedimentos administrativos e melhoram a gestão interna. Quando o órgão facilita o acesso às suas informações em plataformas digitais, a quantidade de solicitações a serem respondidas é reduzida, uma vez que os cidadãos podem encontrá-las diretamente. As

informações podem ser obtidas por meio de equipamentos conectados à internet, como computadores, celulares, smartphones e tablets.

Para Figueiredo e Santos (2013) a transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, mas para isso é necessário que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e divulguem-nas livremente nos meios de comunicação acessíveis à população, não permitindo que suas informações fiquem restritas a alguns servidores e assessores.

Conforme a Lei de Acesso à Informação determina a criação de uma seção específica denominada “Acesso à Informação”, nos sites dos órgãos/entidades, para a divulgação das informações de interesse geral, as quais são de publicação obrigatória.

De acordo com Diniz (2010), a disponibilização de dados governamentais abertos permite que informações possam ser utilizadas da forma e conveniência de cada interessado, podendo ser misturadas e combinadas para agregar mais valor aos dados. O mesmo autor afirma que o objetivo de que as informações públicas sejam disponibilizadas segundo as regras dos dados abertos é “superar as limitações existentes para que usuários de informações do serviço público possam facilmente encontrar, acessar, entender e utilizar os dados públicos segundo os seus interesses e conveniências”.

Dentro da transparência ativa, a Lei de Acesso à Informação estabelece um conjunto mínimo de informações que entidades públicas devem divulgar na internet: I- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III- registros das despesas; IV- informações relativas a licitações, inclusive os editais e resultados, e a todos os contratos celebrados; V- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

2.2.2 Transparência Passiva

Denomina-se transparência Passiva quando órgão ou entidade pública disponibiliza o serviço de informação ao cidadão (SIC) para que o mesmo possa solicitar informações do seu interesse.

Partindo do pressuposto de Silveira (2012) de que as informações públicas pertencem ao cidadão, e não ao Estado, as informações que não forem disponibilizadas de forma ativa pelos gestores públicos poderão ser solicitadas pelo cidadão, configurando a transparência passiva. A solicitação de informações pelo cidadão, contemplada no art. 10 da LAI, pode ocorrer presencialmente no serviço de informação do órgão ou através da internet.

Sendo assim, entende-se que a Transparência Passiva tem como objetivo assegurar a qualquer cidadão interessado o direito de apresentar o pedido de acesso a informações aos órgãos. A lei assegura ainda que os órgãos devem viabilizar/facilitar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet, não sendo permitidas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público e identificação do requerente, não podendo conter exigências que inviabilizem a solicitação (BRASIL, 2011).

A transparência passiva é um dos fortes eixos de promoção do controle social, pois, com um formulário bastante simples, possibilita que o cidadão formalize seu pedido de informação de forma fácil e rápida (LOPES; ASSUMPCÃO, 2013).

Os órgãos e entidades públicas estão obrigados a dar informações. Essa obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas está prevista especificamente no artigo 10 da LAI: “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a 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”.

2.2.3 Lei de Acesso à Informação

É extremamente importante ressaltar que a Lei de Acesso à Informação subordina todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos três níveis da federação. Portanto, a Lei de acesso à informação se aplica automaticamente, desde a entrada em vigor em 16 de maio de 2012, a todos os órgãos a ela subordinados incluindo prefeituras e câmaras legislativas.

A LAI estabelece que é dever do Estado oferecer imediatamente as informações que estejam disponíveis. Caso a informação desejada não esteja disponibilizada por meio do mecanismo de transparência ativa e o interessado deseje acessá-la, é recomendável que seja franqueado imediatamente o acesso ao demandante. É de se supor que nem sempre o Poder Público tenha de pronta-entrega as informações requeridas. Nesse caso, a Lei estipula o prazo para resposta de 20 (vinte) dias corridos, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias corridos, desde que justificada a prorrogação CGU (2013).

A Portaria nº 277, de 7 de fevereiro de 2013 instituiu o Programa Brasil Transparente que tem por objetivo geral apoiar Estados e Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto. A Escala Brasil Transparente foi um programa criado pela CGU, em maio de 2015, para auxiliar estados e municípios na implantação das medidas de governo transparente previstas na LAI. Em seu Art. 45, a Lei de Acesso à Informação determina que cada ente federativo (União, Estados e Municípios) regulamente o acesso à informação e definam suas regras através de legislação própria (ESCALA BRASIL TRANSPARENTE, 2020).

Segundo Mota (2015), o direito à informação é elemento de formação do próprio sujeito constitucional e da participação cidadã. Deste modo, a regulamentação da Lei de Acesso à Informação pelos Municípios brasileiros é fator imprescindível para contribuir com a garantia do direito fundamental à informação.

Sendo assim, a falta de regulamentação da mesma nos municípios associada a ampla divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão, nas modalidades física e eletrônica, tiram de certa maneira a eficácia da Lei, além de impedir o bom funcionamento do sistema. Entretanto, a aplicação automática da LAI dá-se mesmo em um contexto de inexistência de regulamentação da Lei em âmbito local.

Em relação ao estado de Pernambuco, mais especificamente da região metropolitana do Recife que é objeto deste estudo, a figura 2 apresenta informações sobre o período de regulamentação da LAI nos municípios.

Figura 2 – Período de Regulamentação da LAI nos Municípios



Fonte: Elaboração própria.

A figura 2 demonstra que mesmo após quase 5 anos da criação da LAI ainda há municípios na Região Metropolitana do Recife que não a regulamentaram por meio de Lei própria municipal. Há também um percentual (cerca de 22%) que não foi informado se há tal regulamentação. Vê-se ainda que no ano de 2013 houve regulamentação por parte de 33% dos municípios, uma parte considerável.

Conforme a LAI, os municípios com número de habitantes superior a 10 mil são obrigados a publicar na internet um conjunto mínimo de informações. Essas informações são divididas entre conteúdo institucional (competências, estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade) e conteúdo financeiro e orçamentário (registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, bem como de despesas; informações de licitações: editais, resultados e contratos celebrados; dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades) possibilitando maior celeridade e facilidade de acesso ao cidadão, inclusive portadores de deficiências.

Medeiros, Magalhães, Pereira (2014) afirmam que a legislação é clara ao trazer a prescrição para que os órgãos e entidades públicas promovam, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Além disso, deverá promover a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação

A medida, porém, não alcança os municípios cuja população seja inferior a 10 mil habitantes, o que não significa que estejam dispensados de divulgá-las. Fica determinada também a criação pelos órgãos públicos de um serviço físico de informação ao cidadão (SIC), que será responsável por orientar as pessoas sobre o acesso a informações, receber requerimentos e informar sobre o andamento deles. Além disso, o serviço também deverá realizar audiências públicas que servem como instrumento de diálogo social.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e análise documental abordando questões sobre a LAI. Foram utilizadas publicações disponíveis em *websites* do Governo Federal e publicações elaboradas e publicadas pela CGU; é também descritiva, pois procurou a frequência com que a LAI ocorre no universo estudado com alguns esforços explicativos, buscando descrever, ocasionalmente numa perspectiva comparada o emprego da transparência como princípio de gestão. Utilizou-se o método quantitativo para enumerar e explicar os dados obtidos.

O universo da pesquisa concentrou-se na Região Metropolitana Imediata do Recife (RMR), com exceção do município de Goiana que pertence a outro conglomerado (região mediata). A RMR é composta por 14 municípios: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife (Capital) e São Lourenço da Mata. Também conhecida como Grande Recife, tal região tem sua relevância pelo fato da mesma possuir a maior parte da população estadual, cerca de quase 4 milhões de habitantes e um IDH 0,768 considerado alto de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018. Além disso concentra aproximadamente 65% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual e 35% do PIB nordestino (IBGE, 2020).

Como instrumentos utilizados para o desenvolvimento do estudo foram aplicados de forma presencial em cada um dos órgãos municipais questionários com dez questões fechadas, sendo um questionário para cada Controladoria Geral do Municipal.

As questões foram: i) em adequação a Lei 12.527/2011, o município possui um portal de transparência? ii) o município possui um órgão de controladoria? Há uma equipe específica para tratar do acesso à informação? iii) em que ano o município regulamentou o direito de acesso à informação? iv) o município possui serviço de acesso à informação para os cidadãos? v) além da internet, de que forma a população pode solicitar o acesso à informação? vi) com que frequência são solicitadas informações por parte da população? vii) os profissionais da contabilidade e/ou controladoria municipal têm conhecimento acerca do Programa Brasil Transparente da CGU? viii) você acompanha o portal de transparência do seu município? ix) em sua opinião, como pode ser classificado o nível de transparência no seu município? x) você acredita que a transparência e o controle na gestão pública são fundamentais para uma gestão pública de qualidade?

Dentre os profissionais que responderam aos questionários estão os controladores municipais, mas dada a ausência de alguns, consequentemente foram respondidos por auditores, analistas de controle interno, ouvidores ou secretários de governos. Também, realizou-se concomitantemente o acesso aos portais de transparências de tais municípios. Utilizou-se também para este estudo o Índice de Transparência Municipal (ITM) divulgado anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).

4. RESULTADOS

A Controladoria-Geral da União criou o programa Brasil Transparente para auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de governo transparente prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI). O objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto.

De acordo com CGU (2015) que desenvolve a Escala Brasil Transparente (EBT), dos 14 municípios que compõe a Região Metropolitana do Recife apenas 2 deles apresentaram resultados satisfatórios no quesito desempenho da transparência.

Já, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) que analisa o nível de transparência dos municípios por meio do Índice de Transparência Municipal (ITM) que se baseia nas informações disponibilizadas por cada prefeitura no momento da avaliação afirma em seu sítio eletrônico que dos 14 municípios aqui observados apenas 1 apresenta o nível de transparência desejado, enquanto os outros são classificados como moderado, insuficiente e crítico (Quadro 1).

Quadro 1 – Nível de Transparência dos Municípios da RMR baseado no *ranking* TCE/PE

Município	Nível de Transparência
ABREU E LIMA	Crítico
ARAÇOIABA	Crítico
CABO DE SANTO AGOSTINHO	Moderado
CAMARAGIBE	Crítico
IGARASSU	Insuficiente
ILHA DE ITAMARACÁ	Crítico
IPOJUCA	Moderado
ITAPISSUMA	Insuficiente

JABOATÃO DOS GUARARAPES	Insuficiente
MORENO	Moderado
OLINDA	Insuficiente
PAULISTA	Crítico
RECIFE	Desejado
SÃO LOURENÇO DA MATA	Insuficiente

Fonte: Elaboração Própria

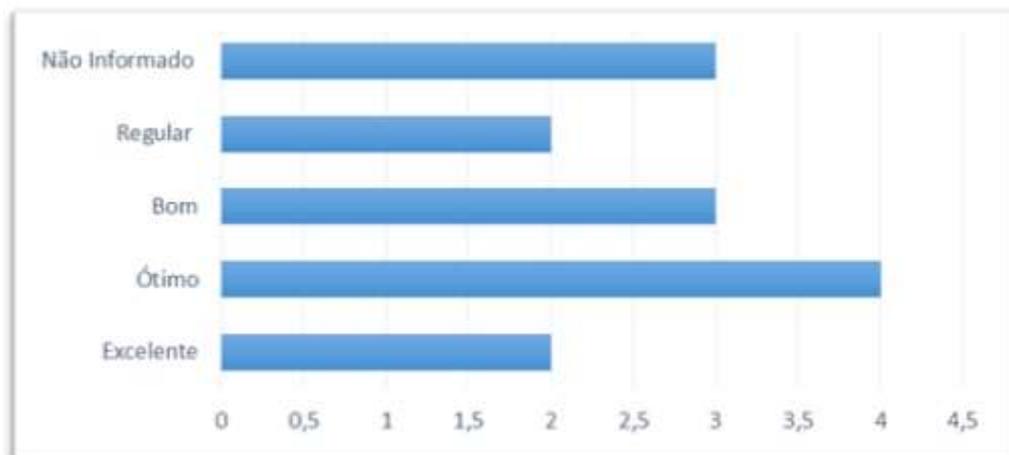
Conforme o quadro 1 apresentada, observa-se que aproximadamente 70% dos municípios da Região Metropolitana do Recife não têm apresentado desempenhos satisfatórios visto que estão os níveis de transparência da maioria estão entre crítico e insuficiente, o fato de manter um portal online não assegura Acesso à Informação para a população, pois muitas vezes os municípios só o fazem por uma questão legal.

Ainda com base no quadro 1 apresentado, entende-se que deve ocorrer melhorias urgentes em relação a otimização dos sistemas de informação que muitas vezes apresentam constantes falhas e erros, dificultando assim o Acesso à informação. Outras medidas também devem ser tomadas por parte dos gestores e dos profissionais ligados as controladorias municipais para sanar tais problemas a fim de que seja atingido ao menos o nível desejado de transparência, garantindo assim a divulgação de informações acessíveis à população.

Nos resultados foram identificados três municípios que não forneceram nenhum tipo de informação. No entanto, cabe ressaltar que, em sua grande maioria, os municípios da RMR que cumprem a lei no que diz respeito a transparência, apresentam sistemas com erros e falhas, dificultando assim qualquer tipo de acesso às informações que são divulgadas.

Contraopondo ao quadro anterior, a figura 3 demonstra a opinião dos profissionais das controladorias dos municípios envolvidos neste estudo acerca do nível de transparência. Constatou-se que as opiniões obtidas nos questionários são antagônicas as informações divulgadas pelo TCE/PE, pois segundo os profissionais que responderam aos questionários foram atribuídos os níveis “bom, “ótimo” e/ou “excelente” a quase 80% dos municípios no quesito nível de transparência.

Figura 3 – Avaliação do nível de transparência segundo os entrevistados.



Fonte: Elaboração Própria

A figura 3 foi construída a partir das respostas coletadas através dos questionários aplicados aos profissionais responsáveis pelas controladorias municipais da RMR. Consideraram-se as opiniões desses profissionais acerca do nível de transparência dos municípios analisados numa escala de 0 a 5.

5. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar o nível de transparência nos municípios da Região Metropolitana do Recife e investigar se ocorre o devido cumprimento da Lei de Acesso À Informação.

Em relação aos municípios, bem como todos os outros órgãos que compõem a administração pública direta e indireta, uma das formas de atender a essas necessidades é a divulgação de informações através dos sites. Diversos dispositivos legais determinam que as informações devem ser divulgadas e como deverá ser realizada tal divulgação. A Lei da Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso a Informação e determinações da CGU são exemplos de dispositivos que buscam aumentar a transparência e acesso à informação para os cidadãos.

Nos municípios observados neste estudo evidenciou-se que a maior parte deles cumprem parcialmente e/ou de maneira incompleta a lei de Acesso à Informação. Os resultados também indicam que as informações disponibilizadas nos portais de transparência não são suficientes, compreensíveis e úteis para que se possa aferir a transparência da gestão de recursos públicos por parte da sociedade.

Constatou-se no quesito transparência da informação que os municípios envolvidos neste estudo em sua grande maioria são muito insuficientes, pois não oferece meios acessíveis para que a população exerça de fato o controle social.

Desse modo, denota-se que os Municípios pesquisados, apresentam baixo, ou em alguns casos, nenhum cumprimento efetivo dos requisitos mínimos das novas regras do direito de acesso à informação pública. Isto demanda do Gestor público maior comprometimento com um novo olhar da Administração pública para alcance do princípio da transparência e conseqüentemente o controle social, utilizando-se inclusive da cooperação com os demais Entes Federativos, especialmente à União, quando se fizer necessário.

Observou-se ainda neste estudo através das pesquisas e da coleta de dados realizados que parte considerável dos municípios analisados não informou se há uma lei específica que regulamenta a LAI no âmbito municipal e há ainda aqueles que afirmam que não há sequer uma lei própria para regulamentar a LAI.

A maioria dos municípios pesquisados apresenta deficiência quanto ao nível de transparência de suas informações contábeis, seja por informações incompletas ou ausentes.

Há muito que se se melhorar para que a Lei de Acesso à Informação venha a se cumprir de fato nos municípios aqui observados. Porque não basta simplesmente manter uma página virtual com informações expostas, pois, as informações têm de ser compreensíveis e os anseios da população devem alcançados através dos questionamentos a serem respondidos para que a legislação não só seja cumprida, mas que também haja discussão e interferência da população no trato com os recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ALÓ, Cláudia Cappelli; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BERTAZZI, Danilo Marasca. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. In: ARTICLE 19. **Lei de acesso à informação: dilemas da implantação**. 2011. p. 25-39.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n.º 2900, 10 de jun. de 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 14 ago. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

CGU. Controladoria Geral da União, Controladoria-Geral. **MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013.

CGU. Controladoria Geral da União. Cartilha de Acesso à Informação Pública. **Uma introdução a Lei, n. 12.527, 2011**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf> Acesso em: 12 ago. 2020.

DA ROSA, Marcelo Medeiros et al. A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Navus-revista de gestão e tecnologia**, v. 6, n. 1, p. 72-87, 2016.

DA SILVA FIGUEIREDO, Vanuza; DOS SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

DINIZ, Vagner. Como conseguir dados governamentais abertos. In: **Congresso Consad de gestão pública, III, Brasília**. 2010.

ESCALA BRASIL TRANSPARENTE. Escala Brasil Transparente - Transparência Passiva. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 14 ago. 2020

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Especialização em orçamento público, Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília, 2010.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 2005. p. 18-21.

GRAU, Nuria Cubil. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSERPEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cubill (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Fundap, 2006. p. 263-322.

HAGE, Jorge. O governo Lula e o combate a corrupção. **São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo**, 2010.

HARRISON, Teresa M. et al. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, v. 17, n. 2, p. 83-97, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Informações sobre cidades e estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 29 ago. 2020.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública. **Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, v. 5, n. 1, 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de finanças públicas, Brasília**, v. 8, p. 5-40, 2007.

LOPES, Karen M. G.; ASSUMPÇÃO, Rita C. Processos e solução tecnológica para implementação da lei de acesso à informação (LAI). In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília. Anais... Brasília, 2013.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. (2012). **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, 2014.

MOTA JUNIOR, João Francisco da. **A falta de regulamentação da lei de acesso à informação pelos municípios: fator impeditivo à garantia do direito à informação e à formação da cidadania participativa**. Brasília: IDP /EDB, 2015. 160f. Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público- IDP

Rocha, Jadir Silva. **O controle social da administração pública no Brasil**. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/36217/o-controle-social-da-administracao-publica-no-brasil>>. Acesso em: 09 agosto de 2020.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O QUE MUDOU DEPOIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL? UM ESTUDO EXPLORATÓRIO EM SEIS

MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SILVA, Abinair Bernardes da. **Transparência do controle externo da gestão pública municipal brasileira: uma análise da aderência à legislação brasileira**. Recife, 2015. 188 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis – PPGCC, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

SILVEIRA, Marco AK. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado Constitucional. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, v. 33, n. 69, p. 231-260, 2012.

TCE/PE. Tribunal de Contas de Pernambuco. **Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco**. Recife, 1 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/indicadedetransparencia/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

TREVISAN, Antoninho Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

TRISTÃO, Gilberto. O papel das fundações na modernização das universidades federais. In: V Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 Oct. 2000.

SILVA, Rodrigo Monteiro da et al. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública**. 2016.