UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS - ESAG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade:

Coprodução do Bem Público e Finanças Públicas

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MECANISMO DE *ACCOUNTABILITY:* ANÁLISE DA TRANSPARÊCIA ATIVA DOS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

065.867.514-11

Florianópolis

2021

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, que garantiu o direito legal ao acesso à informação, somente após 20 anos é que esta prerrogativa foi assegurada por meio da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso às informações públicas. Logo, tal mecanismo evidencia um dos principais pontos norteadores da administração pública: a transparência.

Para Bobbio (1986), a publicidade dos atos governamentais é relevante, pois permite que a sociedade identifique e fiscalize os atos dos gestores públicos e, também, saiba diferenciar algo que seja ilícito ou não. Desse modo, ferramentas que transmitem as informações públicas possuem uma parcela pertinente de contribuição, no que diz respeito à participação da sociedade nas atividades da administração pública (BENEVIDES, 1991; VIEGAS e RABELLO, 2011), subsidiando que as informações e a participação sejam instrumentos estratégicos para a gestão pública ampliar seu poder de decisão e forma de atuação (NASCIMENTO et al., 2012).

A temática sobre transparência no Brasil é algo recente, mas não pioneira. Em 1766, na Suécia, surgiu o acesso às informações. Após um longo período, em 1966, os Estados Unidos criaram um dispositivo, a Lei de Liberdade de Informação. Em países latinos, a precursora foi a Colômbia, que em 1888, instituiu um código que garante o acesso aos documentos da administração pública (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013). Em 2002, o México elabora medidas legais - referência mundial em termos de progresso e pontos positivos - que preveem a utilização de sistemas que facilitem o acesso às informações oficiais (MENDEL, 2009; NEVES, 2013).

A Constituição Federal, em seu artigo 5ª e inciso XXXIII, garante:

"Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado." (BRASIL, 1988).

Este tão importante trecho evidencia uma garantia em que todos os brasileiros têm, mas que infelizmente não é colocada em prática de forma efetiva. Todavia, o Brasil criou, ao longo do tempo, importantes ferramentas para fomentar a transparência, *accountability*, participação social e ao combate e prevenção à corrupção. Abaixo, de forma representativa e visual, a linha do tempo com os marcos do Governo Aberto no Brasil.

QUADRO 1 – MARCOS DO GOVERNO ABERTO NO BRASIL

Ano de criação	Dispositivos	Objetivo
1988	Constituição Federal	Constituição prevê direito de acesso a informações públicas.
2000	Lei de responsabilidade Fiscal - LRF	Estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro.
2003	Controladoria-Geral da União - CGU	É o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão.
2004	Portal da transparência do Governo Federal	Um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal.
2009	Lei Complementar nº 131	Determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.
2010	Portal da transparência	Disponibiliza dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária.
2011	Lei de acesso à informação	Regulamentou o direito de

	nº 12.527	acesso a informações públicas previsto na Constituição brasileira. Seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2013	Lei Anticorrupção nº 12.846	Prevê a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.
2013	Lei de conflito de interesse nº 12.813	A Lei estabelece formas do agente público se prevenir da ocorrência do conflito de interesses, prevendo, por outro lado, punição severa àquele que se encontrar em alguma dessas situações.
2014	Sistemas de ouvidorias online	O sistema é um canal integrado para encaminhamento de manifestações a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
2014	Política Nacional de Participação Social - PNPS	Criada com a finalidade de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.
2014	Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (REDE-LAB)	É um conjunto de laboratórios de tecnologia contra a lavagem de dinheiro e sua principal característica é o compartilhamento de experiências, técnicas e soluções voltadas para a análise de dados financeiros, a detecção daquela prática criminosa, corrupção e crimes relacionados.
2015	Escala Brasil transparente	Metodologia desenvolvida pela CGU para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros com o objetivo de

		avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação – LAI.
2015	Dialoga Brasil (dialoga.gov.br)	Consiste num espaço de participação digital no qual as ideias da população viram propostas para ajudar a melhorar as ações do governo.
2015	Política de Dados Abertos	O objetivo da Política é promover a ampliação do foco da transparência para que não se limite a combater a corrupção e controlar os gastos públicos, mas que também alcance a qualidade do gasto, assim como a obtenção de informações para monitorar e avaliar as políticas públicas.

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações do site da CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/marcos-de-governo-aberto>. Acesso em: 21 de março de 2021.

Mesmo diante de todos os mecanismos criados ao longo dos anos, o Brasil ainda enfrenta problemas para avançar e estar em uma posição desejável no Índice de percepção da corrupção. Este importante índice é utilizado no mundo por tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações. Produzido desde 1995 pela Transparência Internacional, o IPC avalia 180 países e territórios e os atribui notas em uma escala entre 0 (quando o país é percebido como altamente corrupto) e 100 (quando o país é percebido como muito íntegro) (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021). Isso reflete que temos excelentes ferramentas de governo aberto que inibem a corrupção, porém, é imprescindível que seja colocada em prática em sua totalidade, independente das esferas governamentais.

A partir deste pressuposto e por ser uma temática relevante à sociedade, encontra-se a seguinte problemática que conduzirá a pesquisa: Os sites eletrônicos dos municípios do estado de Santa Catarina atendem aos requisitos, em transparência ativa, da Lei de Acesso à Informação?

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar os sites oficiais dos municípios do estado de Santa Catarina.

Para os objetivos específicos, o estudo pretende identificar e apresentar quais e quantos sites oficiais atendem as especificidades da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/11).

O presente estudo justifica-se relevante não só para futuras pesquisas acadêmicas, com réplicas para outras esferas da administração pública, mas também para a sociedade.

Por se tratar de um tema voltado para a administração pública, *accountability*, transparência e governança pública, esta pesquisa será mais uma contribuição, de tantos outros estudos, para o grupo de pesquisa Politeia.

A motivação para o desenvolvimento da pesquisa é: contribuir para a sociedade com o propósito de transformar a missão, do ensino, pesquisa e extensão, em resultados.

Durante a graduação em administração, pela UFRN, tive excelentes professores que contribuíram na jornada acadêmica e que me incentivaram a seguir carreira na área da pesquisa. As pretensões para o futuro, ao concluir o curso de mestrado, é realizar o curso de doutorado em administração e seguir a trajetória do ensino/pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 GOVERNO ABERTO

O Governo Aberto surgiu por meio de uma iniciativa internacional, o *Open Government Partnership* (OGP), que tem como principal proposta a divulgação e o incentivo global das atividades e ações governamentais, mediante a transparência governamental, ao acesso à informação, à participação da sociedade e o uso das tecnologias para dar suporte à democracia e fortalecê-la (OGP, 2011; NEVES, 2013). Tal projeto surgiu durante o Governo Obama, em 2011 e, neste ano, foi proposta a declaração de governo aberto, onde nela constam pontos importantes para a promoção e o fortalecimento da transparência internacional como objetivos principais.

Segundo Ramírez-Alujas (2012, p.15, tradução nossa)

> Atualmente, quando falamos de governo aberto nos referimos à expressão de certos princípios que se manifestam em: a) melhoria dos níveis de transparência e acesso à informação através da abertura de dados públicos (para exercer o controle social e responsabilização) e reutilização de informações do setor público (para promover inovação e desenvolvimento econômico); b) facilitar a participação dos cidadãos na concepção e execução de políticas públicas (e influenciar na tomada de decisão); e

> c) favorecer a geração de espaços de colaboração entre os diferentes atores, particularmente, entre as administrações públicas, sociedade civil e setor privado, para co-design e/ou coproduzir valor público.

Portanto, entende-se que a partir de tais afirmativas, pode-se concluir que o governo aberto vai para além da divulgação de dados públicos, mas que envolve o fomento de políticas públicas, da utilização da tecnologia, da participação ativa da sociedade. Ou seja, um conjunto de fatores que agregam valor no cumprimento legal do governo.

2.2 *ACCOUNTABILITY*

O termo inglês para *accountability* traz a ideia de prestar contas, porém, não há tradução em português para a expressão. Segundo Matias-Pereira (2009, p.71):

> accountability pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem conta dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mas *accoumtable* é um governo.

Mesmo com o termo sendo recente no Brasil, a *accountability* está presente no dia-a-dia dos brasileiros, seja pelas organizações de sociedade civil (OSC), por meio da imprensa e até dos órgãos de controle, tais como: Ministério Público Estadual e Federal, Tribunais de Contas e da Controladoria-Geral da União (CENEVIVA, 2005).

2.3 TRANSPARÊNCIA ATIVA

O próprio termo “ativo” já pressupõe a ideia de proatividade, antecipação. Logo, entende-se como transparência ativa aquela onde há divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando a internet como uma das principais ferramentas (RESENDE e NASSIF, 2015; RAUPP, 2016; SILVA, 2017).

A transparência ativa é um exercício permanente e espontâneo da administração pública (SILVA et al., 2013). E uma das vantagens é de não possuir custo para divulgar as informações, assim, milhares de pessoas podem acessá-las virtualmente ou fisicamente (RAUPP, 2016).

3. METODOLOGIA

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, pois exige do pesquisador uma série de informações sobre o objeto de estudo, e que pretende descrever fatos e fenômenos de determinadas realidades encontradas, de acordo com os objetivos propostos (TRIVIÑOS apud SILVEIRA e CÓRDOVA, 2009).

A abordagem da pesquisa será quali-quantitativa, pois utilizou-se de informações por meio de documentos e relatórios, bem como de observações dos sites oficiais dos munícipios. Os procedimentos metodológicos do presente estudo apresentam-se como documentais e bibliográficos. A técnica aplicada é de levantamento/*survey.*

Quanto à população da pesquisa, foram definidos alguns dos municípios do estado de Santa Catarina, que serão divididos em mesorregiões, com o seguinte critério: o número de habitantes, pois, de acordo com a legislação "os municípios com população de até 10 mil habitantes estão dispensados da divulgação, na internet, dos dados de transparência ativa (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 201, p. 43). A partir disso, foram escolhidas 129 cidades com o maior número de habitantes.

Na fase inicial, serão analisados os sites oficiais dos municípios, de forma portátil, mas com o auxílio de um *checklist* elaborado com base no manual da LAI (2013), disponibilizado no próprio site da CGU. Estes dados, serão organizados em uma planilha estruturada no *Microsoft Word Excel* e, posteriormente, será realizado um simples cálculo de porcentagem para verificar quantos sites oficiais estão em conformidade com a legislação.

O ponto que pode facilitar a pesquisa é de que os dados estejam disponibilizados e atualizados, em tempo aceitável, no próprio sítio eletrônico do município. Em contrapartida, o que pode limitar a pesquisa é a cidade não ter o site ou caso possua, os dados não estarem disponíveis ou desatualizados.

4. CRONOGRAMA

Para melhor andamento e organização da pesquisa, foi elaborado o seguinte cronograma, mas que futuramente pode ser adaptado às necessidades.

Atividade/Mês	Ago./Dez. 2021	Jan./Jun. 2022	Jul./Dez. 2022	Jan./Jun. 2023
Cumprimento dos créditos				
Revisão do projeto de pesquisa				
Leitura e revisão bibliográfica				
Coleta de dados				
Análise de dados				
Organização das partes				
Redação da qualificação				
Exame de qualificação				
Redação da dissertação				
Revisão e conclusão da dissertação				
Defesa da dissertação				

5. REFERÊNCIAS

BENEVIDES, M.V. **A cidadania ativa.** São Paulo: Editora: Ática, 1991.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Editora: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 de março de 2021.

CENEVIVA, R. **Democracia, Accountability e Avaliação: a avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático.** 2005. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios.** 1ª ed. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente>. Acesso em: 21 de março de 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** 2ª ed. Brasília, UNESCO, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2021.

NASCIMENTO, S.G.V et al. A tecnologia da informação e a gestão pública. **Revista Gestão & Aprendizagem,** João Pessoa, v.1, n.1, p. 167-182, dez. 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/mpgoa/article/view/15347/9198>. Acesso em: 20 de março de 2021.

NEVES, O.M.C. **Evolução das políticas de governo aberto no Brasil.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, VI., 2013, Brasília. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/file/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/092.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2021.

OGP, *Open Government Partnership.* **Declaração de Governo Aberto.** Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, 3, 2011. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2021.

RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. Gobierno abierto es la respuesta... ¿Cuál era la pergunta? **Revista Más Poder local,** [S.1], n.12, p. 14-22, set. 2012. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>. Acesso em: 22 de março de 2021.

RAUPP, F.M. **Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros,** In: SEMINÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO, XIX., 2016, São Paulo. Anais...São Paulo: Semead, 2016. P: 1-14.

RESENDE, W. C. R.; NASSIF, M. E. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Revista Encontros Bibli**, Florianópolis, v.20, n.42, p. 1-16, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/15-18-2924.2015v20n42p1>. Acesso em: 22 de março de 2021.

SILVA, G.A. **A lei de acesso à informação: uma análise entre transparência passiva e comunicação pública no poder judiciário.** 2017. 15 f. Artigo de conclusão de curso (Graduação em comunicação social) - Faculdade de comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/19672/1/2017_GuilhermeAguiarSilva_Artigo.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2021.

SILVA, R.L. et al., **A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do serviço de informações ao cidadão (SIC) de sites públicos.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, II., 2013, Santa Maria. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/2-3.pdf>. Acesso em 21 de março de 2021.

SILVEIRA, D.T.; CÓRDOVA, F.P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.) **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Cap. 2, p. 37-42. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/dowmloadsserie/derad005.pdf>. Acesso em: 24 de março de 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. Transparência Internacional Brasil, 2021. **Índice de percepção da corrupção.** Disponível em: < https://transparenciainternacional.org.br/ipc/> Acesso em: 18 de março de 2021.

VIEGAS, C.M.A.R.; RABELO, C.L.de A. **A participação da sociedade brasileira nas decisões do governo à luz da democracia digital,** In: REVISTA ÂMBITO JURÍDICO, XIV, n. 94, 2011, Rio Grande. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-participacao-da-sociedade-brasileira-nas-decisoes-do-governo-a-luz-da-democracia-digital/> Acesso em: 20 de março de 2021.