



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

JULIANA PRISS DO NASCIMENTO BESERRA

Brasília – DF

2019

FICHA CATALÓGRAFICA

BB5541 Beserra, Juliana Priss do Nascimento
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: uma análise da transparência no
sítio eletrônico e Portal da Transparência do Município de
Anápolis-GO. / Juliana Priss do Nascimento Beserra; orientador
Ricardo Corrêa Gomes; co-orientador Cláudio José Oliveira dos
Reis. -- Brasília, 2019.
76 p.

Monografia (Especialização - Gestão Pública Municipal) --
Universidade de Brasília, 2019.

1. Lei de Acesso à Informação. 2. Transparência ativa. 3.
Transparência passiva. 4. Município. I. Gomes, Ricardo Corrêa,
orient. II. Reis, Cláudio José Oliveira dos, co orient. III.
Título.

Universidade de Brasília – UnB

Reitora:

Prof^a. Dr^a. Márcia Abrahão Moura

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Enrique Huelva

Decana de Pós-Graduação:

Prof^a. Dr^a. Helena Eri Shimizu

**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão
Pública:**

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

Chefe do Departamento de Administração:

Prof. Dr. José Márcio Carvalho

Coordenadora do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Profa. Dr^a. Fátima de Souza Freire

JULIANA PRISS DO NASCIMENTO BESERRA

**LEI DE ACESSO Á INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA NO
SÍTIO ELETRÔNICO E PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE
ANÁPOLIS-GO.**

Monografia apresentada ao Departamento de
Administração como requisito parcial à
obtenção do certificado de especialista (*lato
sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Dr. Ricardo
Corrêa Gomes.

Brasília – DF

2019

JULIANA PRISS DO NASCIMENTO BESERRA

**LEI DE ACESSO Á INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA NO
SÍTIO ELETRÔNICO E PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE
ANÁPOLIS-GO.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Juliana Priss do Nascimento Beserra

Nome do Aluno (a)

Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Professor-Orientador

MSc. Sonirza Correa Marques
Professor-Examinador

Anápolis, 27 de abril de 2019

A minha mãe Benedita e irmãs Beatriz, Jociene, Maria
Rosa e a minha eterna Mariana.

Ao meu orientador, Prof. Ricardo Corrêa Gomes e Cláudio José Oliveira dos Reis, que tornaram possível a realização deste trabalho. A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta realização.

“A verdade liberta, a transparência posiciona, a palavra abre portas e a disposição coletiva consagra.” Jean Carlos Sestrem

RESUMO

A Lei 12.527/2011, constituiu marco regulatório na busca de garantir o acesso à informação aos documentos produzidos e custodiados pela administração pública. Entende a letra da lei que tais dados devem ser publicados, franqueando o tratamento da máxima acessibilidade, excetuando neste caso informações e documentos classificados como sigilosos. O presente estudo visa analisar o nível de transparência do sítio eletrônico da prefeitura de Anápolis-GO, com base nas determinações estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação (L.A.I.). Trata-se de abordagem qualitativa, inserida na perspectiva descritiva analítica por meio de estudo de caso na prefeitura de Anápolis-GO. A pesquisa está segmentada em duas etapas: 1) coleta de dados secundários com a investigação de documentos e relatórios disponibilizados no portal da transparência da prefeitura de Anápolis-GO; e 2) dados primários por meio da realização de entrevistas semiestruturadas junto aos gestores públicos do município, visando compreender as oportunidades e os desafios em aplicar a L.A.I.. Observado dados referentes a transparência ativa, pode se inferir que o portal da transparência está em consonância com a lei. Com base na análise da transparência passiva por meio de solicitação de informação via E-SIC, foi observado que esta estrutura não funciona, pois nenhuma das demandas foram atendidas pelo órgão responsável, além da impossibilidade de acompanhar o status do pedido e a presença de dados incompletos. Através da revisão bibliográfica foi constatado que a incipiência em promover ações mais transparentes não são exclusividade de Anápolis-GO, mas uma realidade da maioria dos municípios brasileiros. Os resultados também evidenciam como desafio limitante da transparência: 1) a ausência de parcerias de capacitação; 2) as sucessivas reestruturações internas; 3) as perdas de quadro funcional; e 4) a ausência de sensibilização de servidores no âmbito municipal, o que reforça a cultura do sigilo e baixos níveis de transparência.

Palavras-Chave: Lei de Acesso à Informação, transparência ativa, transparência passiva, município.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Realidade local de transparência no município.....	64
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- <i>Checklist</i> transparência passiva	50
Tabela 2- Avaliação Transparência Ativa.....	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perfil dos Entrevistados.....	45
Quadro 2 - Distribuição de pontos da Avaliação	46
Quadro 3- Pontuação de Transparência Passiva	47
Quadro 4 - Pontuação de transparencia passiva.....	47
Quadro 5 - Fórmula Nível de Transparência do portal.....	48
Quadro 6- Dados SIC no Transparência do Portal	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas

CGU – Controladoria Geral da União

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

EC – Emenda Constitucionais

E-SIC – Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão

EBT – Escala Brasil Transparente

EBT 360° – Escala Brasil Transparente

EENCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

DDHC – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

DUDE – Declaração Universal dos Direitos Humanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI – Lei de Acesso à Informação

LFR – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPF – Ministério Público Federal

SIC – Serviço de Informações ao Cidadão

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TCU/CE – Tribunal de Contas do Cear

Sumário

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Contextualização.....	15
1.2. Formulação do Problema.....	18
1.3. Objetivo Geral	23
1.4. Objetivos Específicos	23
1.5. Justificativa	23
2. REVISÃO TEÓRICA.....	26
2.1. Democratização do País e o Processo de Descentralização da Informação	26
2.2. <i>Accountability</i> no Brasil	27
2.3. Transparência da Administração Pública	30
2.4. Marco Legal sobre Transparência no Brasil	33
2.4.1. Transparência Ativa	34
2.4.2. Meios e instrumentos legítimos de divulgação na Transparência Ativa.....	35
2.4.3. Transparência Passiva	36
2.4.4. Serviço de Informação ao Cidadão Físico e Serviço de Informação Eletrônico	36
2.4.5. Atendimento de solicitações via SIC Físico e E-SIC	37
2.5. Desafios e Oportunidades da Implementação da Transparência.....	37
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	41
3.1. Tipologia e Descrição Geral dos Métodos de Pesquisa.....	41
3.2. Caracterização da Organização, Setor ou Área Locus do Estudo	41
3.3. População e Amostra ou Participação da Pesquisa	42
3.4. Caracterização e descrição dos Instrumentos de Pesquisa.....	42
3.4.1. <i>Checklist</i> - Avaliação transparência passiva:	43
3.4.2. <i>Checklist</i> transparência ativa.....	44
3.5. Procedimentos de Coleta e de Análise de Dados	44
3.5.1 Critérios de pontuação <i>Checklist</i>	46
4. RESULTADO E DISCUSSÃO	49
4.1. Análise da Transparência Passiva	49
4.2. Análise da Transparência Ativa	53
4.3 Nível de transparência: Triangulação de Elementos Levantados.....	56
4.3.1 Município de Anápolis desafios e oportunidades	56
5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO	65
REFERÊNCIA.....	67
APÊNDICE.....	75
Apêndice A - Entrevista Servidores da Administração de Anápolis - GO.....	75
ANEXOS	76
Anexo A- <i>Checklist</i> transparência passiva	76
Anexo B - <i>Checklist</i> Transparência Ativa	77

1. INTRODUÇÃO

Segundo Mendel (2009) alguns fatores ao longo dos anos corroboraram para a aceitação do direito à informação e viabilizaram a contribuição do cidadão no processo decisório na esfera pública, onde destaca como essenciais para resultado as transições para o modelo democrático ocorrido em vários países desde 1990, e os avanços das tecnologias da informação. De modo geral, o cidadão foi inserido no processo decisório e conseqüentemente ao aumento da demanda por informações públicas.

Considerando o exposto, a abertura para um Estado Democrático de Direito configurou como um dos fatores que avançaram no entendimento da participação social na elaboração de políticas e na administração pública. Não obstante disto, a redemocratização no Brasil, assim como as tecnologias da informação trouxeram novas perspectivas de interação na arena social configurando, cenário bastante propício para a sementeira do direito ao acesso à informação e conseqüente participação social.

Para tanto, de acordo com o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988, ressalvado aquelas os casos cujo o sigilo seja justificável à segurança da Sociedade e do Estado, todas as demais informações e dados criados ou custodiados em âmbito público, devem ser publicizadas dentro de prazo legal estabelecido sob pena de responsabilidade.

Tomando por base a Constituição, algumas leis foram desenvolvidas a fim de consolidar esta determinação, é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº101, de 4 de maio 2000, onde estabelece normas de finanças públicas com vistas para a Responsabilidade Fiscal. Também foi sancionada a Lei Complementar (LC) nº 131, de 27 de maio de 2009, que também aborda a responsabilidade fiscal e traz orientação para a disponibilização em tempo real sobre a execução orçamentária.

Enfim em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei de nº 12.527/2011, intitulada de Lei de Acesso à Informação (L.A.I.), que tem como abrangência a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde reforça a garantia ao acesso à informação, incluindo rol de informações mínimas a serem disponibilizadas, bem como, os meios legítimos de divulgação. A Lei de nº 12.527/2011 em seu artigo 8º inciso III, destaca que: os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores. (BRASIL, 2011)

Acerca deste critério, ainda no art. nº 8º inciso IV, a Lei de nº 12.527/2011 é expressa em dispensar a divulgação obrigatória via internet aos municípios que apresentem população de até 10.000 mil habitantes, destinando aos demais municípios com perfil acima do critério adotado, a manutenção desta obrigatoriedade. Com base no critério expresso em lei e baseado em dados populacionais da cidade de Anápolis – GO, é possível inferir a obrigatoriedade deste município em relação ao atendimento das normas ditadas pela Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

A asserção deste estudo busca verificar o nível de conformidade do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC) do município de Anápolis-GO, comparado as determinações da Lei de Acesso à Informação, sendo este questionamento aspecto relevante para promoção de gestão pública transparente, acessível e participativa.

1.1. Contextualização

A história aponta para a implementação de novas vertentes quando a ocasião dos fatos fazem dispor novas necessidades, a cerca do exposto é possível citar que no “período pós Segunda Guerra Mundial, países ocidentais preocupados com a recuperação das suas economias (que foram destruídas em razão da guerra) passaram a se preocupar com o direito humano ao desenvolvimento do Estado.”(DEVIDES; SILVEIRA, 2017, p, 163)

Inserido neste contexto Devides (2017), aponta a *accountability* como ferramenta útil no desenvolvimento do Estado, pois tem em si a idéia de “controle do poder”, onde aborda duas vertentes. A primeira implica em informar e dar ciência aos atos público, na segunda vertente imprimindo a responsabilização e punição. Carneiro (2004) resume *accountability* como ferramenta que abarca a capacidade de proporcionar resposta (informar e justificar) e de punição, neste sentido a *accountability* nos moldes da sociedade atual tem sua necessidade justificada por diversos fatores.

A demanda por *accountability* se origina da opacidade do poder, de um contexto de informação imperfeita, e tem como eixo básico o princípio da publicização. O exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação, punição. (CARNEIRO, 2004, p. 3)

Ainda Carneiro (2004) aponta para a ausência de transparência no poder e para informações quando incompletas e/ou divergentes do solicitado. Contribui Duran et al(2018) em texto publicado pela Revista Artigo 19, onde salienta existência de práticas prejudiciais ao

exercício do direito à informação tais como, ausência de sistemas de informação, ausência de profissionais qualificados, aplicação indevida de sigilo, divergências entre a resposta e o pedido solicitado.

Com base em referências aqui apresentadas para a conceituação de *accountability*, podemos considerar que alcançar o pleno uso desta ferramenta é necessário desenvolver a transparência pública onde em essência objetiva atender uma das dimensões da *accountability*: o ato de informar, dar ciência. Fica claro que a transparência “pode ser vista como um valor intrínseco da boa governança, embora também seja estudado como um instrumento para melhorar outros objetivos das organizações públicas.” (CARDOSO et al., 2018, p. 5)

A transparência pública apesar de estar tácitamente explicitada na Constituição Federal pode ser observada dentre o princípio administrativo da publicidade, onde a CF no art. 37 aponta:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (EC no 18/98, EC no 19/98, EC no 20/98, EC no 34/2001, EC no 41/2003, EC no 42/2003 e EC no 47/2005). (BRASIL, 1988)

Com vistas a dirimir desafios e normatizar o acesso à informação, alguns dispositivos legais foram aprovados, tais como a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 a Lei de Acesso à Informação (LAI). Conforme assegura, a Lei de Acesso à Informação “destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública.” (BRASIL, 2011)

O Brasil dá mais um passo e avança termos tecnológicos e principalmente de transparência, sancionando a Lei nº 131, de 27 de março de 2009. Esta Lei estabelece que a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seja disponibilizada em tempo real, proporcionando ainda informações pormenorizadas que atendam a requisitos mínimos de qualidade previstos em lei.

Até aqui, destacados os avanços para desenvolvimento social, pela *accountability* através da transparência, perfazendo as principais bases legais que conduziram os avanços rumo à administração pública transparente, é importante destacar que, diante das dificuldades que permearam este objetivo, houve a inserção das Tecnologias da Informação que auxiliaram na abertura de dados e informação pública e sem elas este processo não seria possível.

A fim de estabelecer melhor contato com o cidadão as tecnologias da informação viabilizaram ao governo a divulgação pró-ativa de informações sobre suas atividades e decisões, fato este que permite a interação cidadão-poder público a qualquer momento, a abertura de dados e implementa a gestão participativa. Ainda que as evoluções legais e tecnológicas tenham avançado significativamente com vistas a promover gestão pública transparente, estudos apontam para desafios que circundam esta esfera.

Alguns estudos realizados revelam esta realidade, e foram realizados a fim de comprovar o cumprimento das determinações legais. Lunkes et al. (2015), após pesquisa sobre transparência pública dos portais eletrônicos das capitais brasileiras, constatou, ainda que algumas informações veículas no portal apontem excelência; é verificada a ausência de dados e informações, requisitando medidas internas por parte da administração pública para solução.

Em estudo recente sobre a análise da transparência em municípios mineiros, Segatto, Silva e Silva (2009) após conclusão do estudo constatou que algumas informações são de difícil visualização, páginas em constante manutenção, indisponíveis ou desativadas, além de excessivos links até obter acesso ao dado desejado.

Desde a implementação da Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação além de diversos estudos, diversos órgãos públicos se debruçaram sobre o tema em busca de fiscalizar o cumprimento desta norma, e promover ajustes para o seu perfeito cumprimento nas três esferas, tais como o Tribunal de Contas, Ministério Público e Controladoria Geral da União. Neste caminho várias ferramentas foram desenvolvidas objetivando apontar qual o nível de transparência nos sítios eletrônicos de Estado, Municípios e diversos órgãos públicos.

Atendendo aos critérios previstos na Lei de Acesso à Informação, as métricas de avaliação desenvolvidas por órgão fiscalizadores comumente são aplicadas compreendendo como amostra as instâncias previstas como obrigatória pela Lei 12.527/2011, sendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com exceção aos municípios com população inferior a 10.000 (dez mil) habitantes.

Como resultado das determinações desta portaria, a CGU desenvolveu duas metodologias, chamadas Escala Brasil Transparente e Escala Brasil Transparente 360°, ambas possuem página própria de acesso no portal CGU. Conforme destacado no portal CGU, a Escala Brasil Transparente visa avaliar apenas a Transparência Passiva, e neste intento foram realizados pedidos de informação aos entes avaliados. A expectativa é de subsidiar Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) de modo a lhes permitir a promoção contínua da aplicação da Lei de Acesso à Informação.

Visando estudo mais amplo no que concerne a Transparência Pública, a Escala Brasil Transparente 360° foi elaborada pela CGU como apresentado em portal específico, com vistas à contemplar a Transparência em suas duas abordagens: Transparência Ativa e Passiva. Dado este confirmado com base no manual Métricas e Critérios de Avaliação Escala Brasil Transparente 360° desenvolvido pela CGU onde a mesma destaca “os critérios adotados para a avaliação podem ser divididos em dois blocos “Transparência Passiva” e “Transparência Ativa.” (CGU, 2018, p. 4).

O Ranking Nacional de Transparência foi idealizado e inserido no rol de medidas da ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (EENCLA) 2015, onde o cerne da medida aponta em “estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.”. Trata de medida articulada ação do MPF em parceria entre Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON).

Envolvido neste propósito o TCU promoveu no ano de 2018 por meio do Acórdão 1832/2018 auditoria com o objetivo de avaliar o grau de aderência dos portais na internet de organizações públicas federais conforme Lei de Acesso à Informação, sendo desenvolvido questionário avaliativo que contempla a análise de elementos da Transparência Ativa e Passiva.

1.2. Formulação do Problema

Uma das grandes barreiras atreladas ao pleno exercício da transparência no setor público, se dá em virtude da cultura do sigilo, haja vista, a ausência de lei que regulamentasse os dispositivos constitucionais que a baseiam.

Considera-se cultura do sigilo a forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder por meio de uma relação diretamente proporcional. Assim, compartilhar informações representa renunciar a uma parcela de poder; logo, o sigilo era a estratégia para manter a influência. (ALVES, 2011, p.124)

Com vistas a redução da quebra desta cultura, e viabilizar o livre acesso à informações já previsto constitucionalmente, foi sancionada a Lei 12.527 de 18 de novembro

de 2011. Também chamada de Lei de Acesso à Informação, a qual estabelece os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso à informações.

Além de formalizar os procedimentos que garantam o acesso, esta Lei visa contribuir com a administração pública nos seguintes termos conforme relata a Controladoria Geral da União:

A garantia do direito de acesso à 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. (CGU, 2013, p.6).

A característica central desta lei formaliza em essência o princípio da máxima publicidade, onde o sigilo é exceção. Baseados neste interesse, o objetivo desta norma visa minar a cultura do sigilo em favor da prática de um governo aberto, e da abertura de dados. O resultado desejado com essas medidas visam estimular não apenas a divulgação de dados de forma proativa, como também em promover o controle e a participação social.

Há nesta lei princípios explícitos que dão valores norteadores para facilitar o entendimento e a aplicação mais sólida dentre as instituições de abrangência, são eles: princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar, princípio da máxima publicidade, princípio da abertura de dados, princípio da promoção de um governo aberto, princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso.

Para efeito deste estudo será destacado o princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso. A Controladoria Geral da União entre outros requisitos destaca:

(...)que os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa da informação. Para o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, devem ser utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. (CGU, 2013, p.14)

Neste princípio é possível elencar dois pontos elementares, o primeiro reforça que o acesso à informação não consiste apenas em disponibilizar a informação, mas também na forma ágil e de fácil compreensão do conteúdo publicado. Outro aspecto de elevada

importância, aponta para o uso de tecnologias da informação como ferramenta viabilizadora do atendimento tanto no processo de busca ativa quanto passiva.

Outro desafio limitante da transparência na gestão pública consiste no ato de publicizar informações, mas que também adote meios onde a informação seja divulgada pelo uso de veículos de comunicação acessíveis, inclusive de forma presencial, viabilize o fácil acesso, e adote linguagem de fácil compreensão. (SÁ, 2018, p.13)

Ademais, outro grande desafio consiste em investir em transparência ativa, pois desta feita há contribuições significativas para a transparência passiva. Isso implica em afirmar que quanto mais os dados estão organizados abertos e disponíveis, menos solicitações formais serão necessárias, em virtude de uma portal mais eficiente e proativo.

Em virtude da Lei é necessário determinados cuidados em observância a norma que dita aspectos básicos para que seja consolidada a verdadeira transparência na Administração Pública. Vários desafios são notados como aponta o artigo Identidade Revelada Entraves na Administração Pública no Brasil:

(...) a falta de implementação adequada de sistemas eletrônicos de acesso à informação, ou por vezes a inexistência destes sistemas; a insuficiente capacitação de funcionários públicos para lidar com transparência e com o atendimento das demandas por informação; as irregularidades nas respostas dos pedidos de informação 2 e na aplicação de sigilo 3 ; a ausência de órgãos de controle especializados para fiscalização da lei, principalmente no que diz respeito à esfera municipal; e a insuficiência de práticas apropriadas de custódia, consolidação e tratamento de dados pessoais de requerentes de informação dentro de órgãos públicos. (DURAN et al., 2018 p.7)

Entre outros aspectos essenciais, os dias atuais incorporados por grande avanço da comunicação, apresentam vasta gama de tecnologias e recurso que possibilitam a atividade de publicar e acessar dados e relatórios. Embora vasta seja a adoção das tecnologias da informação, elas por si não são suficientes para a promoção da qualidade e pleno atendimento das informações relacionadas em lei.

Em observância, a lei e a importância que o tema reflete na governança e controle social vários métodos foram desenvolvidos pelas mais variadas entidades públicas, no intento de avaliar o portal da transparência de Estados e Municípios brasileiros. Dentre a vasta lista de órgãos públicos que já apresentaram contribuição neste tema, destacam o Tribunal de

Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF), Controladoria Geral da União (CGU).

Cada órgão público focado neste objetivo desenvolveu uma metodologia para avaliar a transparência de Estados e Municípios, evidentemente aspectos próprios de cada entidade. Assim para estudo será adotado Planilha de avaliação de Aderência a Lei de Acesso à Informação, desenvolvido pelo Controladoria Geral da União.

Para efeito deste estudo todo o desenvolvimento será debruçado sobre a problemática que envolve avaliar o sítio eletrônico da cidade de Anápolis-GO, em observação aos critérios determinados pela Lei de Acesso à Informação, utilizando como ferramenta de aferição. Cujas aplicações buscará avaliar a cidade de Anápolis-GO.

Correlacionando as oportunidades e os desafios na implementação desta lei com vistas, a promoção de portais e sítios eletrônicos mais transparentes, temos que a realidade no âmbito local neste terreno é precário, encontrando dificuldades mais expressivas se comparada as demais esferas. As medidas que reforçam a política pública da transparência e o acesso à informação ainda encontram terreno bastante incipiente nos municípios.

A heterogeneidade na aplicação da LAI, revela grandes avanços da aplicação da lei na esfera federal, no entanto este resultado não é encontrado se comparados a Estados e Municípios. Neste contexto, a pesquisa elaborada por Teixeira (2017, p.11), no Relatório Lei de Acesso à Informação em Tribunais Brasileiros, constatou ainda que nos níveis Estadual e Municipal ainda há a prática de requisitar exigências excessivas relacionadas a identificação do solicitante.

Assim, “o dilema da transparência local não pode ser ignorado, especialmente em um país que enfrenta problemas de coordenação e eficácia de políticas, corrupção e ineficiência – problemas esses que podem ser melhorados com maiores níveis de transparência” (MICHENER, 2016, p.17).

De acordo com Paes et al (2017, p. 6), em uma de suas pesquisas contidas no relatório, os 5 anos da Lei de Acesso à Informação a fim de verificar a situação de implementação da L.A.I, realizou 56 pedidos de informação destinados a sete órgãos do Executivo. Foram campo de análise cinco estados (o mais populoso de cada uma das regiões do país, a saber: Amazonas, Bahia, Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo), dois municípios (os mais populosos do país: São Paulo e Rio de Janeiro).

A conclusão deste estudo apontou que os Estados e Municípios analisados tomaram medidas, para a promoção e aplicação da L.A.I., visando dirimir eventuais obstáculos, capacitando servidores, disciplinando a destinação de orçamento específico para

aprimoramento dos sistemas de informação, sensibilizando a cooperação intersecretarias em matéria de transparência, entre outras medidas.

No entanto, o confronto dos dados obtidos acusam que embora esforços tenham sido empreendidos na implementação da L.A.I., foi constatada pouca centralização das informações, baixa responsabilização de servidores públicos que apresentam conduta inadequada em relação a lei, poucas informações sobre documentos qualificados e desqualificados no âmbito dos Estados e Municípios.

Foram percebidas poucas informações centralizadas nos órgãos de controle acerca da responsabilização de servidores públicos que apresentaram conduta inadequada em relação à LAI. E ausência de órgão de controle centralizador de informações acerca da aplicação da L.A.I, o que dificulta o acesso e o monitoramento. Implicando diretamente no nível de transparência.

Teixeira (2015, p.33), em avaliação dos portais eletrônicos no legislativo Municipal de Alagoas verificou que, “a transparência melhora à medida que as faixas populacionais são maiores, ainda que apenas a capital apresente alta capacidade de transparência, o que pode indicar a influência de outros fatores não investigados.” Seguindo o rumo das pesquisas, é possível verificar a necessidade de nivelamento em âmbito municipal das práticas condicionantes da transparência e da cultura do acesso à informação.

No entanto, para reforçar sua aplicação e cumprimento foram sancionadas leis, dispositivos de apoio na execução da abertura de dados, e definitivo rompimento com a cultura do sigilo. Com base no perfil municipal previsto em lei, cuja abrangência obriga a formulação de portal da transparência com o uso da internet como meio obrigatório, foi selecionado como foco deste estudo o Portal Eletrônico do Município de Anápolis-GO.

O município de Anápolis-GO está inserido nos termos de abrangência da L.A.I. uma vez que segundo dados do IBGE no último censo realizado em de 2010, a cidade já contava com uma população de 334.613 habitantes, e hoje apresenta população estimada para 2018 em 381.970 habitantes. Dentre outros aspectos de fundamental relevância possui um índice de desenvolvimento humano marcado em 0.737 no ano de 2010. Este fator enquadra o município na obrigatoriedade de divulgação de informações por meio da internet, e estabelece informações elementares a serem divulgadas.

Considerando este vasto campo de atuação que vislumbra o aprimoramento de uma ferramenta tão útil e necessária, ao aperfeiçoamento da administração pública, o presente estudo visa responder ao seguinte questionamento: qual o nível de transparência do sítio e

portal da prefeitura de Anápolis – GO, conforme preconiza a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, em face aos desafios e oportunidades encontrados em sua implementação?

1.3. Objetivo Geral

- Investigar o nível de transparência do Município de Anápolis-GO, de acordo com a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.

1.4. Objetivos Específicos

- Identificar e analisar a transparência passiva;
- Identificar e analisar a transparência ativa;
- Avaliar os desafios e as oportunidades relacionados com a implementação da transparência no âmbito da gestão municipal investigada.

1.5. Justificativa

A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, estabelece os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso à informações. Além de formalizar os procedimentos que garantam o acesso, esta Lei visa contribuir com a administração pública nos seguintes termos conforme relata a Controladoria Geral da União:

A garantia do direito de acesso à 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. (BRASIL, 2013)

Explicita a Lei 12.527/2011 no art. 6º a obrigatoriedade de promover gestão transparente da informação, observando a proteção da informação e da informação sigilosa garantindo nestes casos a disponibilidade, autenticidade e integridade da informação. O art. 7º desta lei determina que a informação divulgada deve ser proporcionada de forma íntegra, autêntica e atualizada. Além dos critérios já elencados, o art. 8º ainda define para a divulgação de informação que sejam utilizados todos os meios e instrumentos legítimos, inclusive pela internet.

O ato de disponibilizar dados públicos de maneira aberta permite que grande volume de informações seja acessado e processado por meio de recursos de tecnologia da informação, hoje amplamente disponíveis. Uma das grandes barreiras atreladas ao pleno exercício da transparência no setor público, se dá em virtude de vários fatores, entre eles a cultura do sigilo, esta realidade é constatada mesmo havendo previsão legal que regulamenta o acesso.

Considera-se cultura do sigilo a forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder por meio de uma relação diretamente proporcional. Assim, compartilhar informações representa renunciar a uma parcela de poder; logo, o sigilo era a estratégia para manter a influência. (ALVES, 2011, p.124)

Diante do que expõe Duran et al. (2018, p. 9), a “cultura do sigilo” no âmbito municipal reflete de forma ainda mais severa, pois revela alto grau de pessoalidade entre servidores e a sociedade, ocasionando mesmo constrangimentos e tratamentos diferenciados para as solicitações de informação. O servidor público que abstêm da imparcialidade no trato das demandas incorre no risco de não promover a aplicação da lei em seu rigor, sobretudo na integridade, autenticidade e atualização das informações.

Ainda sobre a integridade, autenticidade e atualização das informações Cavalcanti, Damasceno e Souza, (2013) contribui sinalizando que o simples ato de publicar informações não é elemento conclusivo de que o usuário conseguirá compreender ou fazer conclusões a respeito do conteúdo. Em outros termos, pode se inferir também sobre a necessidade em disponibilizar informações atualizadas e completas em seus respectivos portais da transparência, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A importância de publicar informações em tempo real e virtual, não exclui a necessidade de manter espaço físico de atendimento a demais demandas que extrapolem o uso dos portais de acesso à informação, além das solicitações efetuadas eletrônica e pessoalmente há a previsão de acesso inclusive via telefônica, conforme aponta art. 8º § 3º. Este aspecto sinaliza para a importância em se avaliar as prestação de Serviço de Informação ao Cidadão e o Serviço de Informação Eletrônico de Informação.

Verificar a conformidade que há no portal da transparência, implica não somente no atendimento expresso da Lei, mas colabora com a legitimidade do gestor público diante do trabalho apresentado, valida as ações propostas e/ou executadas, podendo ainda neste caso proporcionar questionamento sobre resultados obtidos. É relevante apontar que a

frequente vigilância no cumprimento legal deste dispositivo, garante a devida transparência em âmbito público. Ademais, ainda estabelecido em lei, o não cumprimento desta norma implica em penalidades.

A relevância e contribuição em analisar o nível de transparência de sítio e portal do município, em face as perspectivas e a realidade local, consiste esclarecer com base no município estudado, os elementos que na prática podem auxiliar ou prejudicar na implementação da lei de forma consistente e adequada.

2. REVISÃO TEÓRICA

2.1. Democratização do País e o Processo de Descentralização da Informação

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi observado um novo marco no Brasil. A revés da natureza centralizadora que operou por anos, trouxe a Constituição Federal de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, descentralização administrativa e política promovendo novo enfoque aos municípios que a partir de então passaram a condição de entes federativos.

Nesta perspectiva, além de inserir o entendimento da cidadania/cidadão em norma, a letra da Lei também incorporou o Federalismo, onde reconhece a participação dos municípios. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição. (BRASIL, 1988)

Segundo Salles (2014, p. 17): O tema da distribuição das competências tributárias (quais impostos ficariam a cargo de cada unidade da Federação) e da participação dos entes federativos no bolo tributário entraram na pauta política também em razão da crise. A distribuição de competências ao município envolve por suas vez a responsabilidade em prestar serviços universais tais como, a saúde e educação.

A democracia conduz ao tema “política social”, propagando o entendimento de cidadania e dos direitos de superação das desigualdades sociais. Contribui Druzian, Scherer (2012), que o município passa a protagonizar em diversas pastas, inclusive na promoção de políticas sociais, proporcionando a inclusive a legitimidade das demandas dos usuários.

Assim, a Constituição Federal em seu artigo 5º define como direito que todo cidadão tem direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou coletivo, fixando o prazo da lei para proporcionar resposta, as penalidade cabíveis, resguardando ainda como sigilosa informações relativas à segurança nacional.

Em sequência a lógica deste artigo a constituição aponta para os princípios fundamentais da Administração Pública, e dentre eles o princípio da publicidade. Um dos conceitos fundamentais para assegurar a responsabilidade no trato da coisa pública.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

Assim é possível inferir que a constituição promove um entendimento descentralizado no acesso à informação tornado não apenas uma possibilidade, mas um direito social que coloca o cidadão como agente fiscalizador. A dinâmica deste artigo aponta para a necessidade cada vez mais imperiosa de zelar pela transparência, a fim de controlar a administração da coisa pública em favor do interesse coletivo.

2.2. *Accountability* no Brasil

O modelo de Estado adotado ao longo dos anos firmou o contorno da relação entre administradores e administrados, e a evolução desta relação na perspectiva da administração pública no Brasil. Bresser (2001) destaca em termos administrativos a concepção de três tipos de Estado Patrimonialista, Burocrático e Gerencial, ao longo da história do Brasil:

No plano administrativo, farei uso de três: Estado Patrimonial, ou Patrimonial-Mercantil, até 1930; Estado Burocrático, ou Burocrático-Industrial, entre 1930 e 1995; e Estado Gerencial, ou Gerencial-Pós-Industrial, a partir de 1995. Os nomes simples indicam o tipo de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial; os nomes duplos acrescentam a noção de classe ou de relação de produção dominante. (BRESSER, 2001, p.3)

A relação Estado-poder no Brasil, aponta para evolução da figura do “subordinado” no modelo patrimonialista, até a acepção do indivíduo como cidadão no modelo gerencial, que por sua vez participa do processo decisório, e detêm meios de interferir pela representatividade na arena das políticas públicas.

Analisando a história do país é possível constatar a transição da reforma do Estado em virtude das diversas formas que envolvem as relações de poder. Neste sentido, o Brasil não só em seu contexto interno, mas no cenário externo sofreu mudanças que vão do Estado patrimonial ao gerencial. Todas as mudanças neste sentido revelam características básicas da forma de administrar a “coisa pública” e a interação administrador-administrado, adotados no regime político brasileiro.

Enquanto transitávamos de um regime político oligárquico para um regime democrático, passando pelo regime autoritário-modernizador de Getúlio Vargas e depois de Castelo Branco, fazíamos a crítica da administração patrimonialista do Estado, iniciávamos sua substituição por uma administração pública burocrática, e terminávamos o século já em plena transição para uma administração pública gerencial. (BRESSER, 2001, p.3)

O regime político patrimonialista destacava a apropriação dos bens e dos meios públicos em favor de um grupo dominante. Gandini (2008), entende que a dominação patrimonialista de bens e privilégios dos administrados eram provisórios cabendo suspensão ou revogação em face ao arbítrio de uma pessoa ou classe dominante.

Anos depois com o advento do Estado Liberal, e a ruptura com o patrimonialismo, houve a necessidade em pautar o poder na garantia dos interesses públicos. Sua principal característica se baseia na formalidade, no controle dos processos de decisão, aderindo a hierarquia rígida fomentada pelo profissionalismo. Objetivando garantir o rompimento do modelo anterior, ascendeu o modelo burocrático em aplicar a impessoalidade no trato de suas relações, no entanto, ainda assim foi incapaz de garantir controle finalístico ou de resultados.

Ainda que apresentasse características positivas ao desenvolvimento da administração pública, era necessário a adoção de novo modelo, cujo foco fosse além dos procedimentos, mas sim, dos procedimentos como um meio garantidor da eficiência como um fim. Uma forma de romper com o engessamento do modelo burocrático, foi implementar o princípio da eficiência que surgiu no modelo gerencial.

Desta feita, permitiu a participação da sociedade civil, objetivando foco em todo o processo com destaque do meio para os resultados. Neste cenário, o termo chamado *accountability* surge diretamente ligada à questão da responsabilidade e da transparência na administração pública. Muito embora não possua uma tradução exata em português *accountability* compreende conceituação prática bastante ampla na administração pública. Segundo Pinho (2013), a conceituação equivalente de *accountability* no Brasil se baseia em decorrência da sua pobreza política, baseado no fato da sociedade civil esperar defesa do Estado por seus interesses.

A literatura infere que responsividade pode ser o termo mais próximo da tradução de *accountability*, onde prega ser a “sensibilidade” ou o acolhimento dos governantes as solicitações dos governados. No entanto, há imprecisão na aproximação conceitual entre os dois termos. A conceituação de Responsividade não abarca mecanismos capazes de punir ou

premiar ações empreendidas pelos gestores na administração pública. Sendo esta uma das características centrais da *accountability*.

A “*accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos” (RAUFF, CUNHA, 2010, p.3). Segundo Miguel *accountability* “é à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”. (MIGUEL, 2005. p. 27)

Accountability pode ser classificada em cinco categorias, sendo elas a transparência, sujeição, controle, responsabilidade e responsividade. Há aqui o reforço de que sua conceituação/tradução, é muito superior as aproximações conceituais já apresentadas, onde a transparência é apenas um de seus níveis mais importantes, com reflexos diretos para o desempenho organizacional

Transparência, segundo o autor, é a mais importante categoria da *accountability* como instrumento para avaliar o desempenho organizacional. Um requisito-chave para todas as outras dimensões. A transparência refere-se à como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento. (ROCHA, 2009, p.5)

Rocha (2009), revisa na literatura que uma das condições necessárias para realização do *accountability* é a disponibilização de informações sobre a atividade pública. De modo geral, esclarecendo ao cidadão sobre a paridade dos recursos gastos com as determinações legais, sobre a equivalência da proposta de programas e projetos comparado a seus resultados, e demonstrando a eficiência e efetividade dos serviços públicos.

Resume Rocha (2009), que a sustentação da democracia se justifica pelo grau de aproximação entre Estado e a sociedade, requerendo proporcionalmente o *accountability* por parte da sociedade com vistas ao maior controle nas ações públicas. Campos (1990, p.35) salienta que “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”. A *accountability* em qualquer de suas formas requer que haja a publicização de dados e informações na atividade do poder público e seus resultados.

Raupp, Pinho (2012, p. 771) indicam que uma das formas efetivas para a construção e inserções de accountability na agenda pública, pode ser dar por meio de portais de eletrônicos. No entanto, sua contribuição dependerá dos objetivos e da forma como são construídos, bem como, dos designs tecnológicos adotados.

2.3. Transparência da Administração Pública

De acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2017) a evolução do modelo patrimonialista, burocrático, e hoje a luz do modelo gerencial, a atual Administração Pública está pautada em melhor atender ao cidadão reforçando a abertura de dados concernente a atuação de diversos órgãos públicos.

Sabe-se que incumbe à Administração Pública zelar bem interesse coletivo e foi da necessidade dar publicidade aos atos que criou-se a Lei de Transparência que hoje tem provocado grande dilema na esfera pública. Pois, hoje, o acesso à informação é um dever do Poder Público que deverá facilitar que todas suas informações seja acessíveis aos cidadãos. (FERNANDES, 2012, p.2).

Fulcrado no interesse coletivo e baseado nos dilemas encontrados para este fim, a Constituição Federal em seu art. 37, adotou como norte princípios essenciais que devem ser observados pelos atos da administração pública. Vários princípios norteiam a atividade pública, e dentre estes é possível destacar alguns como o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Debruçado sobre o princípio da publicidade, entende ser esta, a norma que norteia a ampla divulgação dos atos da Administração Pública, resguardando a hipótese de sigilo conforme previsão legal. Para tanto, era necessário disciplinar esta publicidade na Administração Pública, e neste entendimento foi sancionada a Lei nº 12.527/2011, com vista a proporcionar transparência pública.

Pires et al. (2014, p. 135) considera que o “estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública”, isso implica em dizer que a divulgação dos atos administrativos corroboram com zelo a democracia e incentiva a noção de cidadania.

Assim, conforme o art. nº6 da Lei 12.527/2011, é possível inferir que transparência pública, além de disciplinar o princípio da publicidade proporciona novo entendimento, requisitando proatividade em franquear informações públicas fidedignas,

completas, de fácil compreensão com enfoque ao pleno atendimento as demandas solicitadas, bem como a gerencia, proteção e guarda de documentos públicos.

Aponta a letra da lei de acesso à informação no art. nº 32, nos casos em que excedem o rol de informações restritas e sigilosas, o acesso à informação não pode ser negado havendo inclusive a responsabilização de agentes públicos ou militar nos casos tipificados como condutas ilícitas. Aponta ainda ao agente público sanções em caso de descumprimento que vão desde advertência até a rescisão de vínculo com o poder público.

Embora a transparência tenha sido recentemente disciplinada no Brasil, há que se destacar que o direito ao acesso à informação não foi instituído com a sanção da Lei 12.527/2011. Haja vista, que um logo processo de debates em órgão internacionais construiu gradativamente os avanços rumo ao acesso à informação. É o caso da Organização das Nações Unidas e suas contribuições

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDE) em seu art. nº 19 aponta os dizeres: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”

Ainda que preconize este artigo a liberdade em procurar, receber e transmitir informações, Caldeiron (2013) discorda que seja esta normativa origem da Lei de Acesso à informação. Pois avalia que, apesar de promover uma contribuição com a inserção do conceito de liberdade de expressão, considera como origem mais remota a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em seu artigo nº 15, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária em 26 de agosto de 1789.

O art. nº 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC), aponta que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Observe que nesta sentença há o apontamento de palavras como sociedade e o direito e requisitar contas no âmbito público. Implica em dizer que promove novo entendimento onde há um direito do cidadão e um dever do Estado.

De fato ao interpretar, o DUDE fazem alusão a um direito individual em se manifestar, traduzindo assim as garantias e liberdades individuais, por outro lado, DDHC corresponde a um entendimento de uma coletividade ao acesso à informação. Levantadas estas duas contribuições na perspectiva do acesso à informação, há que se apontar no Brasil o marco legal da promulgação da Constituição Federal como norma regulamentadora desta diretriz.

No Brasil a promulgação da Constituição Federal destaca o acesso à informação como um direito e um dever do Estado, e ainda preconiza o princípio norteador da publicidade na Administração Pública. Não obstante disto, algumas tentativas vieram a anteceder a Lei 12.527/2011, é o caso da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a Lei Complementar 131/2009.

Para muitos, a cultura da gestão pública teve de ser radicalmente mudada a partir da LRF, quando os gestores passaram a buscar uma gestão mais eficiente no intuito de poder atender às exigências legais e, assim, manter-se responsabilmente aptos a continuarem na sua atuação à frente de uma gestão pública. (TRIBUNAL DE CONTAS-CE, 2017, p.90)

Conforme sintetiza CRUZ et al (2012), a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplinou a pungente necessidade em dar transparência na gestão fiscal, e determinou instrumentos onde será dada a divulgação em meio eletrônico de acesso público. Neste contexto, importante elemento ingressa, o meio eletrônico e virtual.

Ainda neste contexto, foi sancionada a Lei Complementar 131/2009, cujo objetivo central promoveu como regra a disponibilização em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Reforçando ainda mais o entendimento de que as tecnologias da informação são grande aliado, na tentativa de promover uma administração pública mais transparente.

A Lei Complementar 131/2009 serviu de instrumento para alterar a LRF, cuja proposta central busca dar maior transparência na Gestão Fiscal, e por meio dela define a disponibilização em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estes dois marcos legais agregam um entendimento.

Um dos principais pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência, que se apresenta como um instrumento democrático que busca o fortalecimento do papel de cada cidadão, servindo de pressuposto ao controle social e como forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas.” (TRIBUNAL DE CONTAS-CE, 2017, p.90)

Logo em sequência, houve a necessidade de exceder os limites da Responsabilidade Fiscal, e enfim disciplinar o livre acesso à informação. Logo, fora desenvolvida a Lei 12.527

de 18 de novembro de 2011, cuja vigência iniciou no ano de 2012 cujos efeitos se estendiam além da responsabilidade fiscal, proporcionando maior amplitude e enquadrando a transparência em toda a atividade da gestão pública.

Segundo Cruz et al (2012, p. 159), esclarece que “uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade”.

2.4. Marco Legal sobre Transparência no Brasil

Sancionada em 18 de novembro de 2011, o texto da lei visa regular o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art.37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Com base neste dispositivo há a normatização de procedimentos que deverão ser observados pela União, Estados e Municípios, cujo objetivo central visa promover garantias nos acesso de informações e devem estar em consonância com princípios básicos da Administração pública.

Dentre as diretrizes básicas que norteiam os procedimentos previstos em lei, tal qual aponta o art. 3º da L.A.I., é destacado o entendimento de promover a publicidade sendo o sigilo exceção, a divulgação das informações de interesse público deverão ser observadas independente de solicitação. Preconiza a L.A.I ainda, fomentar a cultura da transparência na Administração Pública bem como o controle social, utilizando-se dos meios de comunicação e tecnologias da informação.

A fim de melhor a aplicação da lei, o texto destaca rol de definições que melhor aplicam a palavras essenciais no cerne desta lei, tais como: informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento de informação, disponibilidade, autenticidade, integridade, e primariedade. Focados no propósito deste estudo serão referenciados aqui a definição dos seguintes elementos: informação, documento, informação sigilosa, disponibilidade, autenticidade e integridade.

O art. 4º da L.A.I. entende, dados processados destinados a veiculação de conhecimento contido em qualquer meio, suporte ou formato como a definição de informação, assim uma informação sigilosa trata de informação de acesso restrito temporariamente e razão da segurança da sociedade e do Estado.

A disponibilidade da informação engloba elementos relacionados a qualidade da informação, que deverá se conhecida pelos usuários e utilizada pelos mesmos em equipamentos ou sistemas autorizados. Além destes apregoam os princípios da autenticidade e integridade da informação produzida, expedida ou modificada, sobretudo quanto ao trânsito, origem e destino.

Resumidamente a CGU esplanava o tema de forma bastante abrangente onde infere que o a Lei 12.527/2011, consolida um direito e o dever das instituições em disponibilizar a informação, que atenderá tanto interesses pessoais e/ou coletivos, reforçando que as instituições em nível de abrangência desta norma deverão estar preparadas para o recebimento e atendimento das normas específicas.

A Lei 12.527 efetiva o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. Isto significa que a Administração cumpre seu papel quando divulga suas ações e serviços, mas também deve estar preparada para receber demandas específicas. Responder a uma solicitação de acesso à informação pública requer metodologia: é necessário processar o pedido e garantir ao requerente a entrega do dado. (CGU, 2011, p.14)

Criteriosamente elaborada em torno da publicidade máxima, a LAI fomenta a transparência ativa através da divulgação aberta de dados independentemente de solicitação e promove ainda a promoção de um governo aberto. Além destes contribuições a LAI normatizou a criação de procedimentos que viabilizem o acesso fazendo uso de mecanismos da Transparência Ativa ou Passiva.

2.4.1. Transparência Ativa

A CGU (2011), entende por Transparência Ativa “(...) a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada (...)”. Identificada no art. 3º inciso II e art. 8º onde apota para a obrigatoriedade em divulgar de forma proativa informações produzidas e custodiadas em local de fácil acesso, sejam elas de interesse coletivo ou geral.

A LAI traz no texto da lei rol de informações mínimas que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública, previstas no art. 8º § 1º:

- 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 concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como 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.

Faz-se necessário apontar que o rol de informações acima destacado trata do mínimo exigido, isso implica em dizer que a relação acima citada não é exaustiva, cabendo a entidade pública avaliar outras informações que sejam objeto da transparência ativa, e logo veiculadas proativamente.

2.4.2. Meios e instrumentos legítimos de divulgação na Transparência Ativa

O art. 8º da L.A.I aponta que instituições públicas poderão usar todos os meios e instrumentos legítimos, determinando como obrigatório o uso de sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), e deverá dentre outros requisitos conter ferramenta de pesquisa de conteúdo, possibilitar a gravação de arquivos em diversos formatos, garantido a autenticidade e integridade da informação.

Além destas fica instituída a obrigação em dar manutenção nas informações disponibilizadas, sendo imprescindível sua atualização, devendo ainda conter o local, e dados que permitam ao usuário contato via eletrônica e telefônica com a instituição responsável pelo sítio. Ademais, a lei implica ao responsável pelo sítio eletrônico a responsabilidade por garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiências.

Em âmbito municipal o critério de uso de sítio oficiais de rede mundial de computadores é obrigatório para municípios com população acima de 10.000 (dez mil) habitantes, a partir desta faixa é obrigatória a elaboração de site oficial que abrigue todas as informações. Embora a Transparência Ativa englobe vasto rol de dados e informações públicas de acesso imediato através de busca em sítio oficial, há a previsão de demanda por informações públicas não veiculadas, a fim de melhor aplicar o princípio da publicidade e máxima divulgação há a Transparência Passiva.

2.4.3. Transparência Passiva

A Transparência Passiva na administração pública ocorre no momento em que a informação não encontra-se disponibilizada nos veículos oficiais, e portanto o interessado provoca a administração pública solicitando a informação desejada. A CGU (2011) considera que a “Transparência Passiva” se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo.”

A Lei de acesso à Informação disciplina a transparência passiva como sendo o oposto da ativa, no tocante a que nesse mecanismo a informação necessita ser buscada, e só após haver a demanda por esse conhecimento é que haverá a prestação da informação sendo de interesse coletivo ou geral, entretanto as informações rotuladas como sigilosas não serão atendidas. (BITTENCOURT, LOPES, 2018, p.8)

A L.A.I. no art. 10 esclarece: “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”. Além do dever em fornecer o acesso à informação o ente deverá garantir que o pedido seja atendido.

2.4.4. Serviço de Informação ao Cidadão Físico e Serviço de Informação Eletrônico

O Serviço de Informação ao cidadão fica determinado na L.A.I no art. 9º, onde apregoa que órgãos e entidades do poder público deverão instalar serviço em local e condições apropriadas. O SIC possui tem função de atender e dar orientações ao público sobre o acesso, tramitação, protocolização documentos e requerimentos de acesso à informação, bem como a realização de audiências e consultas públicas e incentivo a participação popular.

Atendendo as normas específicas da Lei Federal poderá Estados ao Distrito Federal e aos municípios definir regras específicas para o atendimento no SIC, compreendendo um documento de legislação própria como cita art.45 da Lei 12.527/2011. Cabal para o efetivo funcionamento do SIC Físico consistem em pontuar possibilidade de entrega de pedido de acesso de forma presencial, de forma que a ausência de dados que informem sobre a existência do órgão, o endereço, horário de funcionamento e telefone para contato inviabilizam o acesso do cidadão.

A Lei de Acesso à Informação referência e normatiza o Serviço de Informação Eletrônico no art. 10 incisos 1º e 2º, onde aplica como norma o dever em viabilizar a possibilidade de encaminhamento de solicitação de informação por meio de sítios eletrônicos oficiais na internet.

2.4.5. Atendimento de solicitações via SIC Físico e E-SIC

O acesso à informação através do SIC deverá descartar exigências que inviabilizem o acesso à informação, proporcionando a possibilidade de encaminhamento de pedidos por meios de sítios oficiais na internet. Caso a informação esteja disponível deverá ser autorizado e concedido acesso imediato.

Caso contrário, órgão e entidades terão prazo legal não superior a 20 (vinte) dias para atendimento do pedido de informação. Caso não encontre meios de proporcionar o solicitado poderá interpor prorrogação do prazo por mais 10 (dez) dias mediante justificativa expressa, tal qual aponta inciso 2º do art. 11 da L.A.I.

Ao interessado caberá recurso no prazo de até 10 (dez) dias a contar da data da ciência de negativa do acesso. A interposição de recurso será direcionada à autoridade hierarquicamente superior àquele que proporcionou negativa ao acesso, conforme trata art. 15 da L.A.I, com excessão das informações consideradas temporariamente sigilosas. Cabe ressaltar que entidades do Poder Executivo Federal subordinam-se a CGU, e demais esferas, tais como Estados e Municípios, em caso de descumprimento serão supervisionadas pelo Ministério Público Municipal e Ministério Público Estadual.

2.5. Desafios e Oportunidades da Implementação da Transparência

A literatura define que a “formulação de políticas pública consistem em etapas compreendidas por: formulação, implementação e avaliação” (SARAIVA, 2006, p.32). As turbulências e incertezas jurídicas provenientes das mútuas relações sociais induzem a elaboração e implementação de uma nova política pública. Baseados apenas neste fator pode se considerar que o processo de elaboração e implementação em si é bastante desafiador.

Implementar política pública focada na transparência de informações produzidas e custodias pela administração pública, é pauta de agenda bastante complicada de se promover. Saraiva (2006) aponta que, o processo de implementação compreende cenário bastante diverso

e limitado, onde é necessário a organização da administração na adequação de recursos, financeiro, materiais tecnológicos e humanos.

Segundo Paes (2012), o debate sobre a implementação de políticas públicas é alvo de muitas discussões por entender que na prática experiências exitosas na implementação são raras. Ohlweiler (2007), fala da necessidade da legitimidade e o ato de repensar as estruturas administrativas, no amparo a implementação, apontando ainda como fatores condicionantes do baixo nível de articulação da comunidade, e o atual estágio de organização das estruturas administrativas.

Paes apud Hogwood; Gunn (1984, p.236), referência que a implementação “exitosa” de políticas públicas se dá por meio dos seguintes critérios:

- a) As circunstâncias externas ao agente responsável pela implementação não apresentarem obstáculos intransponíveis;
- b) A política dispuser de tempo adequado e recursos suficientes;
- c) Existir uma combinação precisa de recursos efetivamente disponível ao responsável pela política;
- d) A política a ser implementada basear-se numa teoria de causa-efeito válida;
- e) A relação entre causa e efeito for direta e existirem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência;
- f) As relações de dependência (com fatores externos ao universo da política) forem mínimas;
- g) Existir uma compreensão e acordo sobre os objetivos da política;
- h) As tarefas propostas pela política estiverem totalmente especificadas e na sequência correta;
- i) Existir uma perfeita comunicação e coordenação na implementação da política;

Avaliando os critérios necessários para a implementação de uma política pública, é possível destacar o cenário de desafios limitantes que permeiam este caminho. Primeiro, não há como o responsável por implementar uma política pública estar alheio a obstáculos. Sabendo inicialmente que a realidade da máquina pública possui limitados recursos públicos, sobretudo na esfera municipal.

A L.A.I parte de uma política pública, e nesta concepção admitindo todos os desafios de sua implementação, quanto política pública, há desafios próprios que contrariam a cultura do sigilo e a pessoalidade institucionalizada na administração pública ao longo dos anos. A promoção da abertura de dados obrigou órgãos e entidades a se adequar em todos os sentidos: estrutura, tecnologia, treinamento de pessoal e demais envolvidos.

A Teixeira (2017), veiculou por meio de Relatório Lei de Acesso à Informação em Tribunais Brasileiros: Uma Análise de casos de transparência e trouxe em suas pesquisas a observação e o esclarecimento dos desafios na L.A.I.. O relatório aponta que ao longo de 5 anos de lei implementada, o cenário atual ainda acusa os seguintes desafios:

- a) Em algumas esferas e níveis estão ausentes sítios web destinados a pedidos de informação;
- b) Embora haja evolução no atendimento das demandas, ainda é constatada a atenção e medidas corretivas na qualidade e completude das respostas;
- c) Baixa divulgação por transparência ativa de informações inviabilizando a participação popular;
- d) Inconsistências nos procedimentos classificatórios de natureza dos documentos, que por sua vez geram dúvidas nos solicitantes;
- e) Fixação inadequada de parâmetros para a compreensão das restrições de privacidade.

Esta discussão envolve aspectos internos onde aponta a CGU (2017, p.20) aponta através do Relatório Sobre a Implementação da Lei Nº 12.527/2011, “órgãos e entidades devem, ainda, sensibilizar e capacitar servidores públicos, independentemente da área de atuação, sobre seus deveres para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação.”

Ainda Teixeira (2017) aponta que os principais desafios da L.A.I. como sendo a heterogeneidade na aplicação da LAI, ou seja, trata de uma implementação e aplicação baseada em graus diferentes de efetivação, e uma realidade mais consistente no âmbito federal, terreno onde tem assistido maiores avanços se comparados aos Estados e Municípios.

Teixeira (2017) e Paes (2017) apontam que mesmo no âmbito federal, mas com destaque para exemplos estaduais e municipais, diferentes órgãos ainda têm imposto exigências excessivas relacionadas à identificação dos requerentes.

A realidade esclarece que a transparência tem sido terreno bastante incipiente, pois em tese fomenta ao cidadão informações sobre a realidade da administração, e por meio da avaliação dos dados acarreta na crítica e a pressão pública. Todas as dificuldades na implementação da L.A.I. experimentam um baixo nivelamento em âmbito local. Em países como o Brasil, a realidade desta implementação em âmbito local é mais desafiadora, como afirma Michener: “(...) em países democraticamente avançados os governos locais tendem a

ser mais transparentes, no entanto, o mesmo não se dá em democracias menos avançadas”. (MICHENER, 2016, p.16)

Embora, em nível local haja a experimentação de vários desafios das mais diversas naturezas, a oportunidade em implementar a L.A.I. em âmbito municipal está amplamente veiculada, pois agrega pontos positivos na avaliação, controle e responsabilização dos atos da administração. Pode se inferir que a implementação em âmbito local gera os mesmos resultados positivos se comparados a outras esferas.

As oportunidades verificadas neste processo de implementação, iniciam na compreensão de que o acesso a informação pública contribui para a efetivação e aprimoramento do controle social, elemento essencial para o fortalecimento da democracia. Gruman (2012), argumenta que o processo de consolidação da democracia no Brasil está baseada no princípio da eficiência na administração pública, no controle dos gastos públicos segundo as demandas sociais, onde a cultura do acesso fomenta a participação da sociedade na avaliação das ações do Estado.

“É pressuposto do regime democrático a existência de espaços públicos, que permitam o acesso à informação como requisito necessário para o controle do cidadão sobre o governo político, sem o exercício do conflito.” Assim a L.A.I. oportuniza a *accountability*, e conseqüentemente norteia os rumos da administração pública, bem como, suas prioridades. (MEDEIROS; WACHELESKI, 2007, p.6)

A administração pública séria requer que seus atos e instituições sejam legitimadas, e ao gestor cabe atender a este requisito através do princípio da legalidade, onde somente atua segundo previsão legal. Transparência no acesso à informação promove a legitimidade das instituições e dos atos públicos empreendidos pelos gestores, pois servem de instrumentação de participação do cidadão nas decisões públicas.

Em todas as esferas a transparência e acessibilidade nas informações contribuem para maior aproximação do cidadão e a administração pública, sobretudo em nível local.

“A transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes.” Além dos resultados já expostos internamente a administração permite uma visão ampla da administração, também aos servidores e gestores que conduzem a administração pública (FIGUEIREDO, SANTOS, 2013, p.6).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1. Tipologia e Descrição Geral dos Métodos de Pesquisa

O presente estudo possui abordagem qualitativa, inserida numa perspectiva descritiva analítica por meio de estudo de caso. O estudo de caso consiste em “técnica utilizada em pesquisas de campo que se caracteriza por ser o estudo de uma unidade, ou seja, de um grupo social, uma família, uma instituição, uma situação específica” (MICHEL. 2009, pág. 53).

Segundo Michel (2009), o estudo de caso requer análise aprofundada cuja metodologia trata de reunir maior número de dados relacionados ao objeto de interesse, onde é empreendida várias técnicas de coleta de dados, e desta feita procedidas a análise variáveis, concluindo a questão levantada.

Com o propósito de avaliar o nível de transparência do sítio e portal da prefeitura da cidade de Anápolis, os resultados obtidos desta avaliação serão associados aos elementos legais que os obriga a manutenção e divulgação, associados ao resultado obtido de entrevista semiestruturada que visam levantar as oportunidades e desafios da implementação da L.A.I...

Michel (2009), a natureza qualitativa e quantitativa das pesquisas devem ser complementares, isso implica em dizer que não são excludentes e cooperam para o melhor entendimento do objeto estudado. Ou seja, para avaliar a qualidade dos tópicos destacados será aplicada tabela para quantificar este item e assim melhor apontar o objetivo central.

3.2. Caracterização da Organização, Setor ou Área Lócus do Estudo

O presente estudo visa avaliar o nível de transparência do portal eletrônico do Município de Anápolis-GO, de acordo com a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. (Lei de Acesso à Informação. A pesquisa está centrada na avaliação do sítio eletrônico da cidade de Anápolis-GO <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/>. O *web site* facilitou e modernizou a comunicação da administração pública com o cidadão, concentrado grande número de informações em um único canal. A acessibilidade via internet do *web site* torna o processo dinâmico, prático e permite além da aquisição de dados, a realização de transações, retirada de certificados e históricos. O web site da prefeitura do município de Anápolis-GO será avaliado, através da comparação deste com os aspectos legais previstos pela Lei 12.527 de 18 de novembro de 2018, levantamento de referencial dos autores sobre o tema abordado, concomitantemente ao parecer de servidores da administração foco deste estudo.

3.3. População e Amostra ou Participação da Pesquisa

Para a definição da amostra dois critérios foram analisados os quesitos, Receitas Orçamentárias e o Índice de Desenvolvimento Humano do município de Anápolis – GO. Em análise segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), Anápolis é o 3º maior gerador de receitas orçamentárias do Estado de Goiás e o 77º no Brasil.

Aliado a este fator a cidade está em 24º colocação no Índice de Desenvolvimento Humano no Estado de Goiás, e 918º posição em comparação a números nacionais, dentre um número total de 5.561 municípios. (IBGE, 2018) Daí concebe a relevância em apontar o nível de transparência no sítio da prefeitura considerando o município embora pequeno, seja bastante representativo em termos de Receitas Orçamentárias e de Desenvolvimento Humano.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão entende que: Receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, a receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações, cuja finalidade principal é atender às necessidades públicas e demandadas da sociedade. BRASIL (2018)

3.4. Caracterização e descrição dos Instrumentos de Pesquisa

Dentre os instrumentos de pesquisa, foram utilizados *Checklist*, levantamento bibliográfico sobre o tema e entrevistas semiestruturadas. O *Checklist* foi adotado na identificação e levantamento de dados de transparência ativa e passiva, como forma de identificar dados e informações através de busca direta no sítio eletrônico da prefeitura de Anápolis-GO.

A busca foi efetuada via internet preliminarmente, bem como entrevista semiestruturada aplicada diretamente ao servidores envolvidos no processo de implementação da L.A.I., tendo como apoio o referencial teórico discutido. Um dos elementos essenciais desta pesquisa consiste na observação e levantamento de dados, da disposição das informação e serviços ofertados no sítio da Prefeitura de Anápolis-GO, para análise da Transparência Passiva e Ativa.

Objetivando apontar os elementos que explicam as oportunidades e os desafios na implementação e execução da L.A.I, foi efetuada entrevista semiestruturada junto a servidores envolvidos no processo que implementou a L.A.I. e portal da transparência na prefeitura de Anápolis-GO. Procedida análise do portal oficial, baseada na revisão da legislação vigente considerando dados e informações veiculados no sítio eletrônico do município de Anápolis-GO. O instrumento utilizado adota como metodologia três *Checklist*:

3.4.1. *Checklist*- Avaliação transparência passiva:

Baesado em questionário de Avaliação desenvolvido pelo CGU e aplicado no ano de 2018, cujo objetivo visa analisar o grau de aderência dos portais na internet de órgãos públicos federais à L.A.I. Este questionário avalia a transparência passiva em seus dois critérios: SIC Físico e E-SIC.

Para avaliar a transparência passiva, utilizou-se *Checklist* seccionado em dois blocos essenciais, sendo o primeiro o SIC e posterior o E-SIC. Analisando as subseções com o objetivo de avaliar o tópico geral com mais profundidade, onde será observado a existência ou não de dados obrigatórios. Em seguida pontuada a avaliação de suas respectivas subseções comparado o desempenho as determinações da Lei de nº 12.527/2011.

Na primeira seção, SIC, analisa a possibilidade de pedido de acesso presencial, avaliando se no site há a indicação do local de funcionamento, órgão, endereço, telefone e horários de funcionameno. Esta seção está fundamentada legalmente nos art. 8º, § 1º, concomitante ao art.9º, 1, da L.A.I. A segunda seção avalia o funcionamento do SIC e E-SIC, está embasada nos art. 9º, 1 alínea “b” e art. 10º, §1º e §2º da Lei 12.527/2011. Os elementos dispostos nesta seção visam avaliar a possibilidade de pedido de informação eletrônica, de acompanhamento posterior a Solicitação e se há elementos que dificultem o Acesso.

Cumpre ressaltar, no que tange a segunda seção do *checklist* - Avaliação transparência passiva que a inicia com solicitação de informação pela ferramenta E-SIC com vistas a averiguar o Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão E-SIC. A presente pesquisa submeterá o Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (E-SIC) a uma pesquisa investigativa, testando por meio de solicitação via site, a prestação do serviço quanto à possibilidade de encaminhar pedidos de informação, do acompanhamento da solicitação, das dificuldades no acesso à resposta solicitada, documentos.

3.4.2. *Checklist* transparência ativa

Checklist desenvolvido de acordo com requisitos apontados pela L.A.I., e estruturado admitindo a sequencia adotada pela CGU, que pontua a disposição destes elementos em seus níveis e subníveis avaliando: Sítio Eletrônico, Portal da Transparência, Estrutura Organizacional, Unidades Administrativas, Regulamentação, Receitas, Despesas, Licitações, Contratos, Servidores Públicos, Despesas e Diárias, Obra Pública, Base de Dados Abertos e apresentação de Relatório Estatístico. Será aplicado *Checklist* – transparência ativa em caráter investigativo através de busca ativa analisando se há a disponibilidade dos itens mencionados.

3.5. Procedimentos de Coleta e de Análise de Dados

O estudo está pautado na adoção de dados secundários como maior fonte de informações, no entanto não é descartado para efeito de conclusão deste estudo o uso de dados primários. As fontes secundárias estão presente na base de apoio que a legislação, manuais e trabalhos acadêmicos sobre o tema contribuirão com o resultado final.

Desta feita será procedida análise documental, onde Michel (2009) destaca tratar de observação indireta que é sustentada utilizando pesquisa em documentos afins ao tema proposto. Ainda na avaliação haverá a coleta de informações, que serão adotadas por meio de solicitação expressa de dados aos órgãos competentes, como iniciativa de verificar o funcionamento da transparência passiva.

Foi adotado também como cerne orientador desta pesquisa os ritos elencados no manual desenvolvido pela CGU (2011) intitulado Guia de Aplicação do Avaliador – Escala Brasil Transparente, as orientações dispostas no Guia viabilzaram melhor ordenação para aplicação dos questionamento e imparcialidade das respostas.

Há duas principais ferramentas utilizadas para coleta de dados: *Checklist* e entrevista semiestruturada. Foi realizada busca ativa no sítio de transparência do portal de acesso à informação via internet, e logo após observação dos dados disponibilizados realizada a aplicação de *Checklist* desenvolvidos pela CGU.

A coleta de dados via *Checklist* é segmentada em três blocos, onde serão abordados nos dois primeiros, dados correspondentes a transparência passiva, e o segundo para preencher o roteiro de avaliação da transparência ativa. A aplicação de entrevista semiestruturada faz abordagem direta a servidores municipais envolvidos na aplicação da L.A.I., onde haverá a abordagem das oportunidades e desafios desta atividade.

A adoção de entrevista, segue no raciocínio de compreender, através do diálogo do autor junto ao entrevistado, a realidade que permeou a administração na prefeitura de Anápolis-GO, e a vivência dos servidores envolvidos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação.

Apontando quais os desafios e oportunidades envolvidas neste processo, e como os recursos, a tecnologia, e a cultura afetam a disponibilização de informações em âmbito local. Foi adotado o método de aplicação de entrevistas semiestruturadas, ao total 02 (duas), junto a servidores públicos efetivos envolvidos na implementação da L.A.I. na prefeitura de Anápolis-GO.

A escolha dos servidores entrevistados se deu com base na participação destes na implementação da lei junto à administração da cidade, considerando que a maioria dos partícipes deste processo, dada a função comissionada e demais mudanças, não integram hoje o corpo de servidores da prefeitura. Os questionamentos foram elencados em entrevista semiestrutura particionada em dois blocos.

O primeiro destaca sobre a participação e a descrição do processo pelos entrevistados, o segundo bloco buscou levantar dos entrevistados a descrição da dinâmica e dos fatores impeditivos e facilitadores relacionados ao funcionamento do acesso à informação em sua vivência na administração local. A seguir apresentado quadro do perfil de entrevistados, com a descrição de dados referêntes ao cargo entrevistado, a instituição de vínculo, data da entrevista e a duração.

Quadro 1 - Perfil dos Entrevistados

DADOS ENTREVISTA					
CÓDIGO ENTREVISTA	CÓDIGO ENTREVISTADO	CARGO ENTREVISTADO	INSTITUIÇÃO DE VÍNCULO	DATA	DURAÇÃO
E1	Gestor público I	Diretor Planejamento TI	Prefeitura Municipal de Anápolis	22/03/19	13 minutos
E2	Gestor Público II	Coordenador Portal Cidadão	Prefeitura Municipal de Anápolis	22/03/19	9 minutos

Fonte: Elaborado pelo Autor

No fechamento da pesquisa será realizada triangulação de dados, que consistirá no cruzamento entre o índice de transparência do município apurado através da aplicação de questionário estruturado de Avaliação de Aderência desenvolvido pela Controladoria Geral da União, com as transcrições das entrevistas realizadas e a análise bibliográfica apurada.

3.5.1 Critérios de pontuação Checklist

Para análise e interpretação dos dados coletados via *Checklist* adotaram-se alguns critérios de avaliação e divisão de notas elaboradas pela CGU, no qual foram atribuídos pontos para cada item avaliado. Assim temos, critérios para pontuação:

Em resumo serão utilizados dois *Checklists*, um para avaliação transparência passiva e ativa, sendo que cada uma das modalidades contribuirão com 50 pontos, tendo ao final da avaliação a pontuação máxima permitida para transparência de 100 pontos. Desta feita a composição geral da nota baseia-se em:

Quadro 2 - Distribuição de pontos da Avaliação

Seção avaliada	Pontuação máxima
Transparência passiva	50 pontos
Transparência ativa	50 pontos
Transparência Anápolis – GO	100 pontos

Fonte: Elaboração própria, com base na CGU (2018).

Com base na avaliação Escala Brasil Transparente (CGU), a pontuação máxima será aplicada aos itens que cumprem aos requisitos legais, caso item avaliando não esteja de acordo com o que preconiza a lei, sendo constatada sua ausência ou irregularidade a nota aplicada será 0 (zero). Cada grupo de avaliação está dividido em subseções, e cada uma delas contribui com a nota geral da seção avaliada, por meio de somatória simples de sua pontuação. Segundo o critério aplicado pela CGU, temos padronizado os seguintes critérios para pontuação dos itens avaliados:

Escala de Pontuação

Cumpre	Nota máxima
Não se aplica ou não atende	0 (zero)

Fonte: Elaboração própria, com base na CGU (2018).

Atendendo ao critério acima estabelecido a pontuação de transparência passiva seguirá de avaliação de duas seções: Existência do SIC e Funcionamento do SIC e E-SIC, pontuando respectivamente em 9 pontos e 41 pontos respectivamente. Dentro destas seções constam subseções avaliativas que contribuem para a pontuação final.

Quadro 3- Pontuação de Transparência Passiva

Pontuação Transparência Passiva	
Seção avaliada	Pontuação máxima
Existência do SIC	9,0
Funcionamento do SIC e E-SIC	41
Total máximo de pontos transparencia passiva	50 pontos

Fonte: Elaboração própria, com base na CGU (2018).

Para avaliação de transparência ativa serão avaliadas 11 seções e suas respectivas subseções, respeitando a seguinte pontuação:

Quadro 4 - Pontuação de transparencia passiva

Pontuação Transparência Passiva	
Seção avaliada	Pontuação máxima
Estrutura Organizacional	3,6
Receitas	4,0
Despesas	12,00
Licitações	9,0
Contratos	5,8
Obras Públicas	2,6
Servidores Públicos	4,0
Despesas e Diárias	4,0
Regulamentação L.A.I.	2,5
Relatório Estatístico	2,0
Base de Dados	0,5

Total máximo de pontos transparencia ativa	50 pontos
---	-----------

Fonte: Elaboração própria, com base na CGU (2018).

Os valores obtidos para cada modalidade de transparência contribuirão cada uma com o valor máximo de 50 pontos, sendo esta a nota máxima para a avaliação de transparência o valor de 100 pontos. Resume a transparência total alcançada na avaliação a formula:

Quadro 5 - Fórmula Nível de Transparência do portal

$$\text{Transparência Total} = \text{Transparência Passiva} + \text{Transparência Ativa}$$

Fonte: Elaboração própria, com base na CGU (2018).

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1. Análise da Transparência Passiva

Inicialmente foi avaliado os elementos contidos no **Anexo A - Checklist** transparência passiva pontuando os critérios quantitativamente para a apuração do Índice de Transparência Passiva do SIC e E-SIC da prefeitura da cidade de Anápolis-GO. Para obtenção da nota de transparência passiva, foi realizada busca ativa no sítio da Prefeitura de Anápolis-GO, e constatada a possibilidade de entrega de pedido presencial, onde está mencionada a possibilidade de atendimento por meio da Ouvidoria Geral do Município, disponíveis os dados de acesso ao órgão. Após avaliação do site oficial, através do endereço eletrônico <http://www.transparencia.anapolis.go.gov.br/transparencia/ouvidoria.jsf>, foi possível verificar a disponibilidade dos elementos indispensáveis para a localização e acessibilidade do SIC, apresentados da seguinte forma:

Quadro 6- Dados SIC no Transparência do Portal

<p>Você pode entrar em contato com a Central de Atendimento ao Cidadão da Prefeitura de Anápolis/Ouvidoria Geral do Município, das seguintes Maneiras:</p> <p>Pessoalmente: Órgãos de Atendimento da Prefeitura de Anápolis. De Segunda a Sexta das 8:00 às 12:00 e das 14:00 às 18:00 Endereço: Avenida Brasil nº 200 Centro.</p> <p>Pelo Telefone: (62) 3902 2637 ou 0800 646 1220 156 Disque Prefeitura: 156 / (62) 3902 2230 Por e-mail: ouvidoria@anapolis.go.gov.br Responsável pela informação: Ouvidoria de Anápolis</p>
--

Fonte: Site da Transparência da Prefeitura de Anápolis-GO

Analisada a veracidade das informações veiculadas, e logo após busca direta é possível inferir que os telefones apontados como acesso, bem como, endereço e e-mail estão em pleno funcionamento, possibilitando contato identificado por profissional do setor.

Traduzindo de forma quantitativa este t3pico, apurada a pontua33o m33xima em todos os quesitos avaliados a Nota de Avalia33o de SIC foi calculada em cima da seguinte distribui33o:

Tabela 1- Checklist transpar33ncia passiva

TRANSPAR33NCIA PASSIVA						
Ordem	Detalhamento	Temas/Par33metros		%	Pontua33o m33xima	Pontua33o Apurada
1	Exist33ncia do SIC	Indica o funcionamento de um SIC F33sico, Isto 33, com a possibilidade de entrega de um pedido de informa33o de uma forma presencial.	Endere33o	3,00%	1,00	1,00
			Telefone		1,00	1,00
			Hor33rio de atendimento		1,00	1,00
		Exist33ncia de alternativa de envio de pedidos de acesso 33 informa33o eletr33nica	Sistema ou formul33rio	6,00%	3,00	3,00
			E-mail		3,00	3,00
2	Funcionamento do SIC e E-SIC	N33o s33o feitas exig33ncias que dificultem ou impossibilitem o acesso 33 informa33o		4,00%	4,00	4,00
3		Permite o acompanhamento posterior da solicita33o	Data de registro do pedido	4,00%	2,00	2,00
			Situa33o do pedido		2,00	
4		Responde aos pedidos de informa33o	Resposta ao pedido 1	1,50%	0,75	0
			Resposta ao pedido 2		0,75	0
5		Cumpre os prazos para resposta das solicita33o33es	Resposta no prazo para pedido 1	9,00%	4,50	0
			Resposta no prazo para pedido 2		4,50	0
6	Atende aos pedidos respondendo o que se perguntou	Resposta em conformidade para pedido 1	21,00%	10,50	0	
		Resposta em conformidade para pedido 2		10,50	0	
7	Comunica sobre a possibilidade de recurso	Comunica33o existente na resposta ao pedido 1	1,50%	0,75	0	
		Comunica33o existente na resposta ao pedido 1		0,75	0	
TRANSPAR33NCIA PASSIVA TOTAL				100%	50 pontos	15 pontos

Fonte: Elabora33o pr33pria, com base na CGU (2018).

Com base nos valores obtidos 33 poss33vel verificar que o munic33pio de An33polis obteve na se33o que avalia a exist33ncia do SIC e dados que permitem acesso, nota m33xima correspondente a 9 pontos. Os demais questionamentos est33o relacionados ao 33tem correspondente ao funcionamento do SIC e E-SIC. A obten33o desta nota est33 balizada em tr33s

questionamentos que circundam sobre as solicitações efetuadas em ambiente virtual. Os questionamentos conduzem a verificar a existência de um sistema ou formulário eletrônico, se há elementos que dificultam realizar pedido e se há a possibilidade de acompanhamento do andamento do pedido. Neste sentido, foi avaliada a dificuldade em demandar informações pelo E-SIC, questionando se este ato é simples ou complexo. Para avaliação deste tópico foi utilizado o formulário eletrônico, <http://www.transparencia.anapolis.go.gov.br/transparencia/formsic.jsf>, e encaminhadas na data 28/01/2018 duas petições de informação a setores distintos da Prefeitura de Anápolis – GO, não foram encontrados elementos que dificultassem o ato de solicitar pedido eletrônico.

Encaminhada a petição, imediatamente foi constatado o envio de número de protocolo por e-mail sendo o emitido via sistema eletrônico com identificação da Gerência de Ouvidoria - Disque Prefeitura, Secretaria Municipal de Governo e Recursos Humanos. Haja vista o sistema gerar um número de protocolo. Através de busca ativa, foi constatado que não há previsto no formulário eletrônico ou áreas afins, mecanismos para realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de acesso à informação. Neste critério foi enquadrado com status “não atende” e a pontuação obtida foi zerada.

Contribuiu para esta avaliação a presença de formulário eletrônico para envio de pedidos, e a ausência de elementos que dificultam o acesso, ambos enquadrados no critério “cumpre” perfazendo individualmente a pontuação máxima para este critério. A perda mais significativo de pontos se deu em virtude da avaliação de funcionamento E-SIC, pela constatada ausência de mecanismos de acompanhamento eletrônico de pedido, cujo status prevê como “não aplica”, e a nota atribuída foi 0 (zero).

Ao avaliar o nível de complexidade do ato de petição pelo formulário eletrônico disponibilizado foram requeridas o preenchimento do nome do solicitante, CPF, e-mail, cidade, UF e telefone para contato. Utilizando as métricas de avaliação adotadas pela CGU (2018) não são consideradas exigências que dificultam o acesso, dados como CPF, endereço, número de identidade, nome completo, idade ou e-mail, pode se inferir com base nos elementos solicitados no ato da petição, que o funcionamento do E-SIC não proporciona qualquer empecilho ou exigências que limitem o acesso. A segunda parte da análise qualitativa questiona o E-SIC quanto ao pleno atendimento das demandas dirigidas ao órgão quanto aos prazos legais e encaminhamento de resposta condizente ao que foi solicitado.

Neste tópico, foram encaminhados dois questionamentos via E-SIC do município de Anápolis-GO, cujo conteúdo requer:

Pergunta 1. Solicito informar o valor dos recursos federais transferidos ao município de Fundo de Participação do Município no mês de março de 2018;

Pergunta 2. Por favor, solicito cópia do ato de nomeação dos membros do conselho municipal de saúde;

Todas as solicitações supramencionadas foram encaminhadas pelo serviço de informação ao cidadão eletrônico do município de Anápolis-GO na data de 30 de janeiro de 2019, com a observação de que cada questionamento foi direcionado de forma individualizada. Após o encaminhamento destas solicitação foi possível constatar que há a possibilidade de pedido de informação via eletrônica, com geração automática de número de protocolo enviado para o e-mail do solicitante, com os seguintes números de protocolo 30012019170740*05223838157 e 30012019170916*05223838157 encaminhados pelo setor de Ouvidoria da Prefeitura de Anápolis - GO.

No momento do envio não foram identificados elementos que dificultassem a solicitação tais como: envio de documento, assinatura, reconhecida, declaração de responsabilidade ou maioria. Muito embora o Índice de avaliação do SIC e E-SIC aponte para a presença de quase todos os elementos previstos em lei, a análise qualitativa oriunda do atendimento das demandas pelo órgão competente, acusa que nenhuma das duas solicitações encaminhadas foram atendidas, dentro do prazo legal de 20 (vinte) dias. Após este prazo conforme determina a lei, não houve retorno do setor de ouvidoria comunicando prorrogação deste prazo por mais 10(dez) dias, acompanhada pela motivação que justifique a ausência de resposta ao solicitado.

Corridos 35 dias de encaminhamento do pedido via E-SIC, e na ausência de mecanismos de consulta via E-SIC foi direcionado ao setor de Ouvidoria receptor da demanda, telefonema solicitando esclarecimento sobre o status das solicitações. A ligação foi atendida pelo setor de ouvidoria que na ocasião esclareceu que o responsável estava em férias e os demais servidores não possuem acesso ao sistema E-SIC, também esclareceu a impossibilidade em proporcionar resposta formal desta situação por não existir servidores que possam se responsabilizar na ausência da servidor responsável.

Em resumo, como é possível verificar na Tabela 1 – *Checklist* transparência passiva, através da avaliação dos links e aplicada a pontuação, somou como nota geral de transparência passiva o total de 15 pontos. Avaliando de modo mais amplo a nota máxima prevista para este item é de 50 pontos e a avaliação demonstra o alcance de apenas 30% dos requisitos legais previstos em lei. Colaborou negativamente para esta pontuação a avaliação de funcionamento

SIC e E-SIC, por constatada atendimento das solicitações formalizadas por formulários eletrônico.

4.2. Análise da Transparência Ativa

Nas pesquisas efetuadas a fim de verificar elementos da transparência ativa do município de Anápolis, tomou se por base o rol de requisitos elencados na L.A.I., seguindo a sequência de investigação do questionário adotado pelo CGU na Escala Brasil Transparente. Visando dirimir eventuais problemas quanto a acessibilidade aos diversos elementos pesquisados, e garantir ampla apuração dos dados pesquisados, foram testadas a pesquisa por meio de dois tipos de navegadores: Internet Explorer e Google Chrome. E foi constatada que, em ambos navegadores a página de transparência possui plena acessibilidade.

Tabela 2- Avaliação Transparência Ativa

TRANSPARÊNCIA ATIVA						
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros		%	Pontuação máxima	Pontuação apurada
1	Estrutura organizacional	Unidades	Estrutura organizacional	1,50%	1,50	1,50
2			Endereço	2,10%	0,70	0,70
			Telefone		0,70	0,70
			Horário de atendimento		0,70	0,70
3	Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,00%	1,00	1,00
			Arrecadação	1,50%	1,50	1,50
			Classificação	1,50%	1,50	1,50
4	Despesas	Empenhos	Número	12,00%	0,80	0,80
			Valor		0,80	0,80
			Data		0,80	0,80
			Favorecido		0,80	0,80
			Descrição		0,80	0,80
5		Pagam	Número		1,00	1,00
			Valor		1,00	1,00

			Data		1,00	1,00
			Favorecido		1,00	1,00
			Descrição		1,00	1,00
6			Possibilita a Consulta de Empenhos ou de pagamentos formato aberto		3,00	3,00
7			Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto		1,00	1,00
8	Licitações	Processo Licitatórios	Número/Ano do Edital	9%	0,75	0,75
			Modalidade		0,75	0,75
			Objeto		0,75	0,75
			Situação/Status		0,75	0,75
9			Disponibiliza o conteúdo Integral dos editais		3,00	0,00
10			Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas		3,00	3,00
11	Contratos	Dados do Contrato	Objeto	4,80%	0,80	0,80
			Valor		0,80	0,80
			Favorecido		0,80	0,80
			Número/Ano do Contrato		0,80	0,80
			Vigência		0,80	0,80
			Licitação de Origem		0,50	0,00
12			Disponibiliza o conteúdo Integral dos contratos		0,30	0,30
13			Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto	1,0%	1,00	1,00
14	Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	2,60%	0,40	0,40
			Valor Total		0,40	0,40
			Empresa Contratada		0,40	0,40
			Data de Início		0,40	0,40
			Data prevista para término ou prazo de execução		0,40	0,00
			Valor total já pago ou percentual de execução financeira		0,30	0,30
			Situação atual da Obra		0,30	0,00
15	Servidores Públicos	Nome	4,00%	1,00	1,00	
		Cargo/Função		1,00	1,00	
		Remuneração		2,00	2,00	
16	Despesas com diárias	Nome do beneficiário	4%	0,80	0,80	
		Valores recebidos		0,80	0,80	
		Período da Viagem		0,80	0,80	

		Destino da Viagem		0,80	0,80
		Motivo da Viagem		0,80	0,80
17	Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Divulgação do normaivo local que regulamenta a L.A.I. em local de fácil acesso	2,50%	2,50	0,00
18	Relatório Estatístico	Quantidade de pedidos recebidos	2%	1,00	0,00
		Quantidade de Pedidos atendidos		1,00	0,00
		Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	0,50%	0,25	0,00
19	Base de dados abertos	Publica na internte relação das bases de dados abertos do município			0,25
TRANSPARÊNCIA ATIVA			100%	50,00	41,80

Fonte: Elaboração própria, com base na CGU (2018).

Com base nos critérios legais enquadrados na transparência ativa, e de acordo com as observações efetuadas no sítio eletrônico e portal da transparência de Anápolis, foi verificada a presença de sítio oficial <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/>, bem como portal da transparência com link <http://www.transparencia.anapolis.go.gov.br/transparencia/>. Através de busca direta fora constatada a disponibilidade de informações orçamentárias e financeiras consolidadas no portal de transparência. Os item 1 e 2 abordam a disponibilidade de informações sobre a Estrutura Organizacional, foram encontrados dados que viabilizam contato tais como telefone, endereço e horários de atendimento. A respeito das informações sobre Receitas e Despesas nos itens 3, 4, 5 e 6 respectivamente, foi possível verificar a presença de todos os dados concernentes a Despesas incluindo, valor, objeto, valores pagos, favorecidos, a consulta de empenho, incluindo a possibilidade em gerar relatório. Presente no item Receitas, dados de classificação, valores, arrecadação e previsão. Os itens 8 a 13 pontuam respectivamente Licitações e Contratos. Em análise foi possível constatar a presença de mecanismos eletrônico que permitem consulta de informações sobre Licitações, contemplando acesso a editais, modalidade, situação e ao conteúdo em sua integralidade. Em

Contratos, pode se inferir que há a disponibilização de todos os dados com exceção de informações que apontem a origem dos contratos. O item 14, Acompanhamento de Obras Públicas apresentou todos requisitos legais, no entanto, estão ausentes dados elementares tais como situação da obra e data prevista para conclusão. Os itens 15 e 16 reúnem dados concernentes a Servidores Públicos, Despesas e Diárias, nestes são disponibilizados todos os dados para consulta, incluindo a remuneração percebida por salários, despesas e diárias. O normativo de legislação própria do município que regulamenta a Lei de Acesso à Informação questionado no item 17, não foi localizada no sítio estudado, e o link de acesso não está disponibilizado para consulta. No item 18 não foi encontrado Relatório Estatístico que apresenta a quantidade de acesso à informação, sejam recebidos atendidos ou indeferidos. Finalizando a busca ativa no item 19, a Base de Dados Abertos teve acesso pelo link <http://www.transparencia.anapolis.go.gov.br/transparencia/dadosAbertos.jsf>, neste é possível ter acesso apenas a folha de pagamento, os demais itens de acesso estão inviabilizados pois a página de acesso não carrega.

O nível de Transparência do portal, será o valor calculado pela fórmula do Quadro 5 – Fórmula de transparência do portal. Calculando o nível de transparência dos sítio eletrônico do município de Anápolis-GO, temos:

Transparência Total = Transparência Passiva + Transparência Ativa

Transparência Total = 15 + 41,8

Transparência Total = 56,8 pontos

De posse deste valor é possível inferir que a transparência do sítio eletrônico e portal da transparência do município de Anápolis – GO, atende parcialmente aos critérios estabelecidas pela L.A.I., pois da nota máxima estabelecida em 100 pontos, alcançou apenas 56,8. Avaliando de modo geral, pode se inferir que colaborou negativamente na consolidação desta nota o item que avalia o funcionamento do SIC e E-SIC (transparência passiva), onde foi possível verificar que não houve nenhuma atendimento as demandas solicitadas.

4.3 Nível de transparência: Triangulação de Elementos Levantados

4.3.1 Município de Anápolis desafios e oportunidades

O primeiro bloco da entrevista buscou evidenciar através da pesquisa de dados colhidos, os principais desafios e oportunidades na implementação da L.A.I., no âmbito do município de Anápolis-GO, contemplando a perspectiva das referências bibliográficas e detalhes vivenciados pelos entrevistados. Desta feita, foram apontadas algumas conclusões.

4.3.1.1. Implementação da Lei de Acesso à Informação

A promoção da abertura de dados e informações públicas ainda é incipiente no âmbito local, assim afirma Teixeira (2015, p.33) e Teixeira (2017, p.16). Destaca Michener (2016), que a promoção de um ambiente mais transparente nos municípios brasileiros é de suma importância, e através da melhoria dos níveis de transparência é possível combater problemas de coordenação, corrupção e de eficácia de políticas públicas.

Ainda Teixeira (2015), destaca para o desnivelamento que há entre as três esferas, entende que os municípios mais populosos geralmente apresentam melhores níveis de transparência. Inserido neste contexto, o município de Anápolis reúne elementos que o enquadram nas regras determinadas pela Lei 12.527 de 2011, pois segundo dados do IBGE(2018) o município de Anápolis é o terceiro mais populoso do Estado de Goiás, com população estimada em 334.613 habitantes no senso de 2010.

Concomitante as obrigações que a legislação implica, a prefeitura de Anápolis está inserida na realidade das administrações locais e os desafios e oportunidades encontrados no caminho de promover mais transparência. Quando questionado nosso entrevistado destacou como uma das principais dificuldades vivências na implementação da L.A.I. como sendo:

[...] Sem dúvida a princípio, a interpretação da lei, não era a área de formação dos envolvidos. Depois não tivemos parcerias, a ajuda mais valiosa neste caso foi o Tribunal de Contas, mas apenas este, porque buscamos esse suporte. [...] (Gestor público I).

Teixeira (2017), demonstra esta realidade ao verificar que há graus diferentes de efetivação da lei, onde há terreno mais consistente de aplicação da L.A.I. no âmbito Federal assinalando avanços mais significativos se comparado Estados e Municípios.

Neste estudo pode ser verificado a convergência de entendimento entre autores que fundamentaram a pesquisa junto as vivências apontadas por servidores entrevistados. Como citado por Alves (2011), existe a cultura do sigilo que funciona como estratégia para manter

influência. Duran et al., (2018), afirma que a cultura do sigilo é ainda mais severa nos municípios, onde é percebida baixa impessoalidade no trato das informações públicas.

Nesta perspectiva, o Gestor público II, percebe que: “[...] tendo em vista a disposição dos dados no portal da transparência, objeções do acesso à informação são menos perceptíveis [...]”, ao passo que o Gestor público I, quando questionado sobre a percepção de objeções em oferecer informações, afirma que “[...]essa prática perdura internamente até hoje, talvez não tão evidente em função da lei e seus mecanismos, mas é uma cultura a ser confrontada.[...]”

A revisão bibliográfica destaca dentre as dificuldades mais expressivas na aplicação da L.A.I., está compreendida a capacitação insuficiente de servidores públicos para tratar pedidos de informação. Assim afirma Duran et al., (2018) e a CGU (2017) no Relatório Sobre a Implementação da Lei Nº 12.527/2011: Lei de Acesso À Informação.

Acerca destes apontamentos, os entrevistados afirmam, que fez parte da implementação da L.A.I. a sensibilização da nova política de abertura. Segundo o Gestor público II, “[...]a sensibilização me mostrou o quanto havia de resistência ao uso da tecnologia, e o apego aos “balcões de informação que geravam papelada e tumulto, isso das duas partes, do servidor e do cidadão.”

Outro ponto de relevância trazido pelo Gestor público II consistiu em admitir que há resistência no uso deste recurso e que também se deu de forma externa à administração.

“Houve dificuldade também do cidadão para adaptar a nova ferramenta para o acesso à informação, tanto em termos de inclusão digital quanto ao entendimento de que os dados disponíveis via portal são autenticados e oficiais”. “[...] esse trabalho multiplicador é constante, pois muitas pessoas ainda desconhecem o portal, pelos mais variados motivos, então cabe aos servidores orientar quanto ao recurso, tornando esse processo cada vez mais cômodo e acessível.” (Gestor público II)

De posse dos argumentos do Gestor público I, como afirmado anteriormente, um dos maiores desafios foi a interpretação da lei, conseqüentemente multiplicar este conhecimento e capacitar os servidores foi um processo difícil, que não contou com muitas parcerias, suporte este que, de modo geral ocorre na esfera federal, mas tímido em relação aos municípios.

Embora os desafios sejam reconhecidos em diversas pesquisas, aponta (Rauff, Cunha, 2010) e Miguel (2005), que a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos governantes são critérios que somados cooperam para a *accountability*. Rocha (2009) descreve a transparência como uma das categorias mais importantes do *accountability*, e por meio dela é possível fazer a avaliação de desempenho das organizações.

Raupp e Pinho (2012) vai além e explica que o a inserção da accountability na agenda pública, e sua efetividade pode se dar por meio de portais eletrônicos. Converte desta, descrição os entrevistados a seu turno que apontam as vantagens e oportunidades da transparência, tais como citam:

“[...]implementar o acesso à informação no município, foi uma forma de avisar ao servidor que a sociedade tem a possibilidade de monitorar as ações públicas, e mais, os órgãos fiscalizadores podem atuar de forma mais direta, pois não existem barreiras, o acesso aos dados podem ser e devem estar disponíveis no portal.” (Gestor público I).

“O critério da legalidade nos atos públicos é claro, mas a L.A.I. auxilia nesse processo, o acesso dá voz ao cidadão aos órgãos e entidades, ajuda principalmente em ajustes e correções da administração, ajuda a melhorar a decisão sobre o rumo da administração.” (Gestor público II)

Ademais, além dos ganhos obtidos em termos gerenciais, de agenda política, de administração da “coisa pública”, e de respeito ao contribuinte, a entrevista suscitou algo novo ao tema onde destaca:

“como servidor tive acesso a informações de outros setores e da administração de modo geral, sem a necessidade de solicitar formalmente, ver passo a passo alguns processos que parecem confusos, e esse foi um ganho também pessoal.” (Gestor público II).

4.3.1.2. Execução da Lei de Acesso à Informação

O segundo bloco buscou evidenciar através da pesquisa de dados colhidos, do relato dos entrevistados, dos principais desafios e oportunidades na execução da L.A.I., no âmbito do município de Anápolis, pareando os resultados encontrados, com aspectos deficitários da execução da L.A.I, junto as referências bibliográficas e relatos dos servidores entrevistados.

Várias métricas de análise se destinam à apontar os níveis de transparência dos portais e sítios eletrônicos, de fato trata de atividade relevante pois consegue nortear a administração quanto aos aspectos que merecem atenção. Neste interim, sem desmerecer as medidas adotadas, mas de forma complementar, torna-se interessante apontar, quais os elementos que justificam os níveis de transparência aferidos, e quais os fatores e dificuldades embutidos na

vivência da administração, que justificam, ora a excelência ora o desacordo em se executar a L.A.I..

Nesta perspectiva, o município de Anápolis, após a submissão de pesquisa no sítio e portal eletrônico ficou evidenciado através de cálculos que o nível de transparência está calculado em 56,8 pontos. Em resumo, com base neste valor pode se inferir que o nível de transparência da cidade de Anápolis em sítio e portal eletrônico é regular, tendo como base a nota máxima é igual a 100 (cem). A diferença entre a pontuação máxima e a obtida está em 43,2 pontos negativos que foram perdidos dentro das avaliações de transparência ativa mas, principalmente passiva, cujos elementos envolvem as principais dificuldades em se aplicar a L.A.I. no município estudado.

Autores e revistas especializadas defendem que as dificuldades mais expressivas na aplicação da L.A.I., está na ausência de sistemas eletrônicos, capacitação insuficiente de servidores públicos para tratar pedidos de informação, na aplicação de sigilo, em práticas insuficientes de custódia, e na consolidação de tratamento de dados, como aponta (DURAN et al., 2018) e a CGU (2017) no Relatório Sobre a Implementação da Lei Nº 12.527/2011: Lei de Acesso À Informação.

4.3.1.3. Transparência Passiva

Após investigação das estruturas SIC e E-SIC, foi possível verificar que todos as informações básicas concernentes ao SIC Físico estão presentes, e neste sentido a pontuação máxima foi atribuída. O elemento que mais contribuiu para a redução da nota geral de transparência diz respeito ao E-SIC. Pedidos encaminhados pelo E-SIC, foram recebidos pela entidade, no entanto, nenhuma das solicitações receberam resposta. Neste entendimento, quando indagados sobre a importância e os possíveis entraves de se proporcionar resposta via formulário eletrônico, respondeu, “[...] nem todas as informações estão disponíveis no portal transparência, e precisam ser solicitadas é importante que os órgãos mantenham essa estrutura para atender a essas demandas.” (Gestor público I)

Sobre os desafios ainda esclarece:

“A realidade no município hoje é diferente daquela (época da implantação [grifo nosso]), existiram várias mudanças internas, setores foram extintos, outros sofreram aglomeraram, alguns absolveram novas responsabilidades. Como resultado desses arranjos o servidor treinado naquele setor também foi deslocado, alguns transferidos outros exonerados (caso de comissionados na mudança de gestão política). Esse processo de remodelação deve ser acompanhado de capacitação e treinamento,

senão muito do que se investiu em treinamento e tecnologia se perde, e o servidor não consegue entregar o que é previsto nas suas atribuições.” (Gestor público I)

O Gestor público II, destaca sobre transparência passiva: “[...] entendo que as solicitações efetuadas formalmente, seja pelo SIC ou E-SIC, possibilitam ao gestor analisar a possibilidade de melhoria no portal transparência inserindo informações, novos campos. Isso torna o processo de abertura da informação mais inteligente, dinâmico”.

O entrevistado contribui que muito das processos e ferramentas não utilizados ou efetivos, se justifica nas mudanças da prefeitura sem a devida capacitação dos servidores. Carneiro (2004), coloca como uma das ferramentas da *accountability*, sendo a capacidade de proporcionar resposta. Este critério não atendido indica forte indício de enfraquecimento da *accountability* e da transparência, sugere o entrevistado que o caminho mais adequado é a capacitação e o treinamento.

4.3.1.4. Transparência Ativa

Após investigação dos elementos que compõem a transparência ativa, o cálculo do índice é de 41,8 pontos. Trata de número próximo a nota máxima fixada, e evidência que a maioria dos itens obrigatórios são publicizados no portal transparência. Constatou-se que há a ausência parcial de elementos nos itens: Contratos, Obras pública, Base de Dados Abertos e de Relatório Estático de atendimento das demandas. E ausência total de divulgação de normativo de acesso em âmbito local, bem como link que facilite o acesso.

Com base nos relatos e vivências dos entrevistados relatou importa dizer uma de suas indagações: “[...] a lei é importante, mas o foco maior está no cidadão no uso dessa informação. Percebo um desinteresse da sociedade, talvez seja uma incapacidade no entendimento e no uso”. (Gestor I). Percebe-se que há um debate sobre a possibilidade do acesso e o uso útil desses dados, embora a lei não permita cobrar qual finalidade do pedido, somente o acesso não dá reforço aos mecanismos de controle e participação social.

Cruz et al (2012), segue neste raciocínio afirmando que a gestão pública transparente vai além da disposição de dados, estende-se como a concretização do conceito de *accountability*, possibilitando aos cidadãos o acompanhamento e a participação efetiva da administração pública que modifique a sociedade. Questionado sobre os elementos e dificuldades que podem condicionar a divulgação de dados incompletos no portal um dos entrevistados ressalta que, “além da necessidade em capacitar o servidor, 90% da informações

disponíveis no portal da transparência são atualizadas em tempo real no sistema, mas o servidor responsável pelo input deve inserir com dados completos” (Gestor público I). Nesta sequência, considerando a Lei 12.527 de 2011 em seu art. 6º no inciso II, entidades e órgãos devem assegurar a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e neste caso principalmente a integridade.

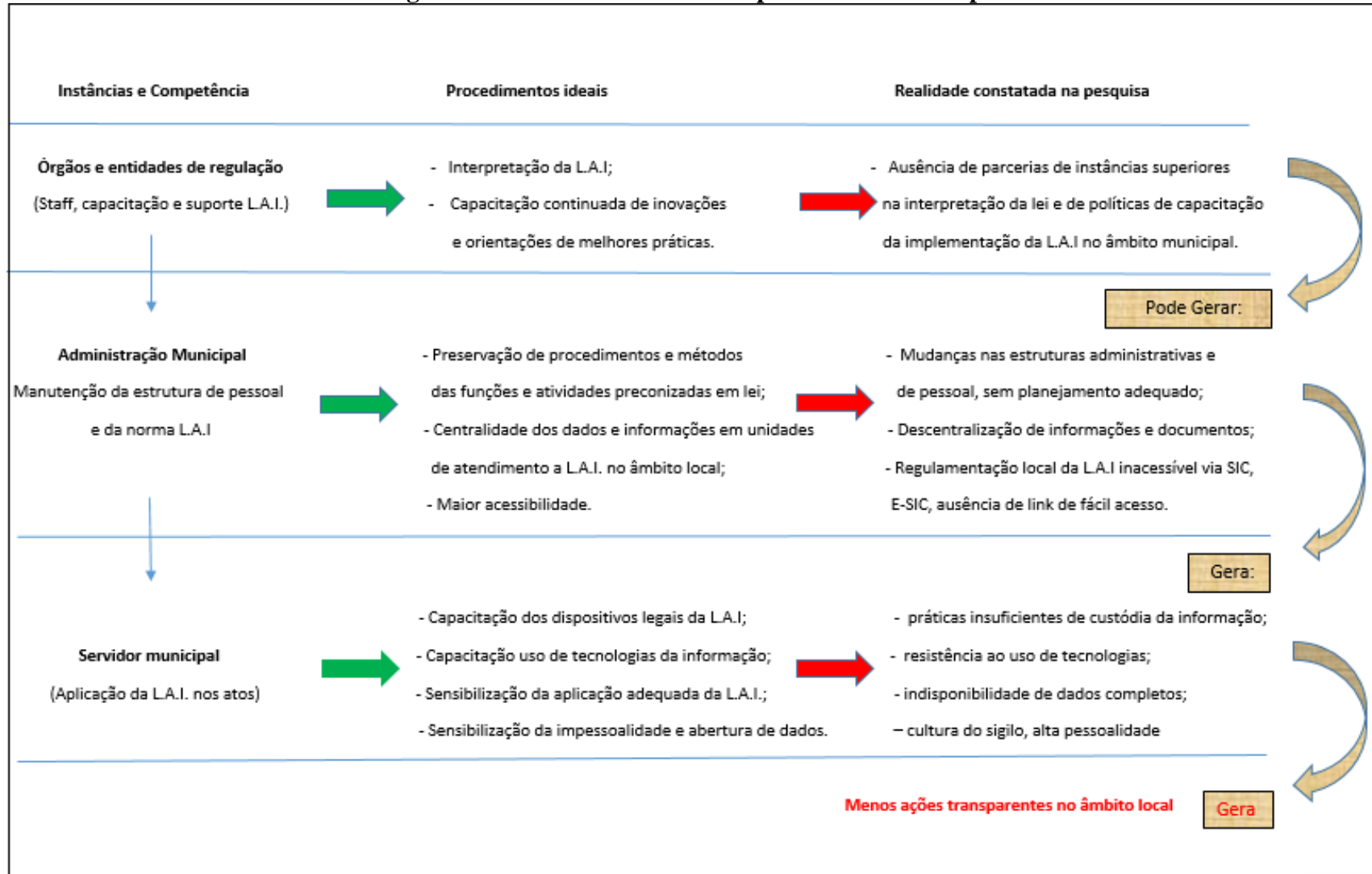
Normatizar a lei de acesso à informação, trata de requisito legal, fundamental e segundo autores é “indiscutível que uma lei “adequada” e um regulamento “detalhado” são necessários para que o direito de informação seja garantido. (...), tão importante quanto a norma legal é a necessidade de uma política pública que operacionalize esse direito.” (PAES, 2012, p.234). A pesquisa averiguou a inexistência de norma local disponível no portal, assim como a ausência link que facilita o acesso e *downloading*, e dificuldades em acesso a Base de Dados Abertos. O Gestor público I, após questionamento sobre as possíveis causas de ausência total de informações, evocou a responsabilidade do agente público em promover o máximo de transparência, “customizações no sistema são constantes. Mas devem ser encaminhadas ao setor de TI, os documentos de custódia de outros setores para adequação no sistema, considerando neste caso que não produzimos a informação, apenas veiculamos.” (Gestor público I).

Para o Gestor público II, “há como o servidor disponibilizar o dado completo, que veicule, caso não tenha como fazer diretamente que busque ajustes junto ao setor de TI.” E ainda esclarece, que “a funcionalidade do portal pede constante avaliação interna. O monitoramento permite verificar e ajustar a inoperância dos links e páginas.” (Gestor público II). A fim de demonstrar a relação que há entre os elementos que condicionam a ausência de transparência no município de Anápolis–GO, foi elaborado esquema que demonstra os elementos encontrados na pesquisa, como mostra a Figura I.

A Figura I, apresenta três colunas verticais explicativas que avaliam a aplicação da Lei nº 12.527/2011 nas três instâncias, cujo direcionamento avalia as ações da esfera federal direcionadas ao município. O direcionamento o horizontal da figura, faz relação entre a instância, suas melhores práticas e os resultados encontrados. Assim será traçado um paralelo entre instâncias, suas competências, os procedimentos ideias na aplicação da lei, bem como a realidade constatada via pesquisa no município, e os resultados das ações das diversas esferas. Primeiro é importante ressaltar que o acesso à informação, trata de lei que deve ser observada por todas as instâncias, sendo que a pesquisa verificou ser a esfera pioneira, e mais subsidiada é a federal, contando com órgãos especializados para tal tarefa. Centrado nos órgãos especializados, infere-se que o *staff* destes órgãos junto a administração municipal auxilia as

prefeituras, a promover suas mudanças e reestruturações internas sem minorar os recursos e processos necessários para promover e manter o acesso à informação. Desta feita, melhor subsidiada por órgãos superiores especializados, a administração local consegue modelar suas diretrizes e melhor capacitar seus servidores, de acordo com as melhores práticas e métodos preconizados por lei. Na terceira coluna temos constatações obtidas via pesquisa, foi observado que há um descompasso um vácuo, onde o município demanda por mais ações de capacitação e treinamento que subsidiem suas ações com vistas a promoção de mais transparência. Pode-se verificar que, esferas especializadas são terreno fértil neste conhecimento, e concentram suas ações na esfera federal, esta vacância entre entes especializados e os municípios desencadeia mau direcionamento dos municípios com relação a Lei de Acesso à Informação, e prejudicam práticas de coordenação. Em resumo, após compilação dos dados desta pesquisa foram verificados, que a maioria dos problemas que implicam na transparência do município estão balizadas, dentre outros aspectos, na reestruturação da administração interna, e baixa capacitação e sensibilização dos servidores. Com base no exposto, pode se inferir que os problemas ressaltados poderiam ser minados, caso houvesse maior parceria entre os municípios e entidades especializadas.

Figura 1- Realidade local de transparência no município



Fonte: Elaborado pelo autor

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Dentro do que é verificado pelos autores sobre a realidade dos municípios brasileiros e mais específico no relato dos entrevistados, a cidade de Anápolis-GO não extrapola a realidade das administrações locais. Embora o nível de transparência calculado seja de 56,8 pontos, avaliação regular, há ainda muito o que trabalhar em atenção aos desafios vivenciados na promoção de administração pública mais transparente em nível local. A transparência de sítio e portal eletrônico é uma poderosa ferramenta que potencializa a *accountability*, principalmente na gestão pública municipal. A falha nestes mecanismos dificultam o acesso à informação, sobretudo, nas informações que não estão publicadas em ambiente virtual, mas possuem característica pública e demandam expressamente de solicitação do interessado para a instituição detentora, seja em loco ou de forma eletrônica, para obtenção do acesso. Foi observado com base na investigação dos elementos disponibilizados no portal transparência, que o município atende a maioria dos requisitos legais no que concerne a transparência ativa, salvo raras exceções onde foi constatada a ausência parcial de informações. Neste caso, convergem autores pesquisados e servidores que este resultado se dá em virtude da ausência de capacitação adequada de servidores no tratamento, disponibilização e no conhecimento do uso de tecnologia para este fim. A nota que mais pesou negativamente sobre a avaliação veio da transparência passiva. Foi observado que as solicitações de pedido de informação formalizadas via E-SIC, não foram respondidas, o sistema não dispõe de mecanismos de pesquisa do andamento da solicitação, e não há meios de solicitação de recursos, assim como acesso de informações formais fora E-SIC. Fato que aponta para baixa aderência a L.A.I., e principalmente, culminando em baixa nível de articulação com o cidadão. Servidores entrevistados apontam que mudanças estruturais e de pessoal na administração sem a devida preparação, também contribuem para a aplicação inadequada da lei, e na disponibilização de dados, bem como no atendimento de solicitações. Coaduna com o relato de experiência dos entrevistados os autores referenciados no trabalho, que apontam a necessidade em repensar as estruturas administrativas, de seu estágio, organização, e a sua implementação, pois delas pode se obter baixa interação com a comunidade, assim afirma Ohlweiler (2007). Repensar e melhor programar reestruturações internas na administração local, auxiliam na unicidade dos setores e na centralidade de documentos e informações, medidas estas que viabilizam o acesso. Ademais, mudanças significativas de pessoal devem ser bem trabalhadas, para que haja sempre nos SICs e Ouvidorias servidores capacitados para atuar na L.A.I. Ainda que a modalidade de petição via formulário eletrônico não tenha efetividade, como aponta a pesquisa, foi verificado que não há elementos que dificultam a solicitação, gerando inclusive protocolo encaminhado por e-mail ao solicitante. Outro aspecto de grande relevância constatado na pesquisa, trata da indisponibilidade de norma local que regulamente a Lei de Acesso à Informação, bem como a impossibilidade de

link que facilite o acesso. O Gestor I entrevistado esclarece que customizações são necessárias e recorrentes no portal, sobretudo para a atualização de documentos, afirmando que a ausência de documentos e relatórios específicos no portal são de responsabilidade do setor de origem que os confeccionam. Mais uma vez remetendo a responsabilidade do servidor diante da execução da norma. Após os levantamentos bibliográficos sobre os desafios nos municípios, muito se fala do desnívelamento de suporte a L.A.I. se comparado a outras esferas. Um dos fatores que foram apontados pelos entrevistados como causa de baixa aderência na transparência em âmbito local, foi a reestruturação interna das secretarias e sucessivas mudanças de pessoal intersetores e mudanças dentro do quadro de comissionados. Este fator implicou também como agente limitante desta pesquisa, tendo em vista a maioria dos envolvidos diretamente no processo de implantação não ocupar hoje o quadro atual da prefeitura, houve a dificuldade em entrevistar mais gestores. As sucessivas reestruturações internas sejam por interesse administrativo ou políticos (mudanças de mandato), implicam diretamente na centralidade de informações e documentos importantes que necessitam de centralidade para maior disponibilidade. Sugere o presente estudo como pesquisa futura a avaliação de mecanismos de coordenação, que podem ser adotados dentro dos municípios para apoiar e preservar os meios de aplicação da Lei nº 12.527/2011, em face as dificuldades e limitações da realidade local.

REFERÊNCIA

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista Tribunal de Contas Do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 1, p. 120 - 134, 2012.

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage de; SILVA, Felipe de Souza. Impactos da implantação da lei de acesso à informação no serviço público: uma análise das dificuldades e benefícios à cidadania. **XI Simpósio de excelência em gestão e tecnologia**, 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<https://www.usjt.br/arq.urb/arquivos/abntnbr6023.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2019

BEGUETTO, Emanuelle Maciel da Silva. **Poder, cultura e gestão pública no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco. 2014.

BITTENCOURT, Caroline Muller; LOPES, André Silva. Formas de Transparência da Lei de Acesso à Informação, e a Concepção de Transparência Passiva como Obstáculo para a Busca de Informações. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 15, 2018. Santa Cruz do Sul: **Anais eletrônicos...**Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/18811/1192612072>>.em: 29 mar. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

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: 01 dez. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 01 dez. 2018.

BRASIL, Lei 12.525 de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso à informação. Brasília, DF, novembro 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 07 nov., 2018.

BRASIL. DECRETO Nº 3.847, DE 25 DE JUNHO DE 2001. IPI incidente sobre os produtos que menciona, Brasília, DF, mar 2017. Disponível em :< http://www.impresanacional.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?ld=LEI%209887>. Acesso em: 12 out. 2017

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; COLARES, André Felipe Vieira; FONSECA ANDRADE, Izabela Cristina. Transparência da Gestão Fiscal Pública: um Estudo a Partir Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estados de Minas Gerais. **Contabilidade Vista e Revista**, v. 26, p. 114-136, 24 ago. 2015.

LOPES, André Silva.; BITTENCOURT, Caroline Muller. Formas de Transparência da Lei de Acesso à Informação, e a Concepção de Transparência Passiva como Obstáculo para a Busca de Informações. **in: Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 15., 2018. ANAIS. Santa Catarina: UNISC, 2018 p. 1-17.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARDOSO, Luan Lopes; PFITSCHER, Elisete Dahmer; DA ROSA, Fabricia Silva; *et al.* Transparência Pública: Análise Em Portais De Transparência Do Poder Executivo Municipal Do Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, n. 29, ago. 2018. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1583>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability: algumas notas introdutórias**. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2004/103-governanca-e-accountability-algumas-notas-introductorias/file>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

CAVALCANTE, Leonardo Oliveira; SILVA, Armando Malheiro da; FREIRE, Gustavo Henrique de Araújo. A gestão da informação em meio digital: estudo de caso na Rede Paraíba de Comunicação. **Revista de Ciências e Tecnologias de Informação e Comunicação**, Porto, n. 21, 2013. Disponível em: <http://ojs.letras.up.pt/index.php/prismacom/article/view/5480/5152>. Acesso em: 03 mar. 2019.

CAVALCANTI, J. M. M., DAMASCENO, L. M. da S., SOUZA NETO, M. V. Disclosure no serviço público: análise da aplicabilidade da lei de transparência em municípios mineiros. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, n. 6, 2016, Florianópolis. ANAIS...Florianópolis: CRSC, 2016, p. 112–126. Disponível em:< <https://doi.org/10.1590/S1413-99362013000400008>.> Acesso em: 11 mar. 2019.

CALDERON, Mariana. Paranhos. A Evolução do Direito de Acesso à Informação. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, n. 2, jul/dez 2013.

CESÁRIO, Bianca. Avanços e desafios da lei de acesso à informação nos 5 anos de sua vigência. Instituto ETHOS, São Paulo, mai. 2017. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/avancos-e-desafios-da-lei-de-acesso-informacao-nos-5-anos-de-sua-vigencia/#.XJKtJihKixk>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Controladoria Geral da União Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. p. 51, 2013. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2018.

Controladoria Geral da União. **Metodologia e Critérios de Avaliação EBT 360° Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente360/arquivos/metodologia-ebt_v1.pdf. Acesso em: 26 jan.2019.

Controladoria Geral da União. **Relatório sobre a Implementação sobre a Implementação da Lei 12.527 de 2011**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2017-web.pdf>. Acesso em: 31 de mar. 2019.

COMIN, Diana; RAMOS, Fernando Maciel; ZUCCHI, Cristiane; FAVRETTO, Jacir. A Transparência Ativa no Municípios de Santa Catarina: Avaliação do Índice de Atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas Determinantes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, n. 46, set. 2016. Disponível em: <<http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2266/1900>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

CRUZ, Claudia; FERREIRA, Aracéli; SILVA, Lino; MACEDO, Marcelo. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 46. n.1, jan/fev. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080>>. Acesso: 02 dez. 2018.

CUNHA, Daniela Regina; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência por meio de Portais Eletrônicos de Câmaras Municipais. In: XVII Congresso Brasileiro de Custos, Belo Horizonte. **ANAIS...** Belo Horizonte: CBC, 2010 p. 50. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/issue/view/4>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

DAGNINO, Renato Peixoto. Planejamento estratégico governamental. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

_____ Declaração Universal de Direitos Humanos – ONU, 1948.

DEVIDES, José Eduardo Costa; SILVEIRA, Daniel Barile da. O *Accountability*, A Transparência Pública e o Direito Humano ao Desenvolvimento. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável**. João Pessoa, n 1, set. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/417/339>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

DRUZIAN, Andressa Sihe; SCHERER, Flavia Luciane. Políticas sociais, participação e controle social: desafios à gestão pública municipal, Santa Maria, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1603/Druzian_Andressa_Sihe.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 mar. 2019.

DURAN, Sabrina; PAES, Bárbara, BORGES, Ester; GÓES, Henrique; MARCHEZINI, Joara. Identidade Revelada. Entraves na Busca por Informações públicas no Brasil. **Revista Artigo 19**, São Paulo, n.1, 15 mai. 2018. Disponível em: <<https://artigo19.org/blog/2018/05/15/identidade-revelada-entraves-na-busca-por-informacao-publica-no-brasil/>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). **XII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Teresina, PI, 2014. Disponível: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015>>. Acesso em 11 jan. 2019.

FERNANDES, Cláudio Roberto; SILVA, Ezequiel José da; ROCHA, Rodrigo, Silva; TEIXEIRA, Thiago Borim. A transparência como desdobramento do princípio constitucional da publicidade na atual Administração Pública brasileira. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 3384, 6 out. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22743>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos; Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas de Administração Pública**. Araraquara, n.1, mar. 2013. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

GANDINI, Raquel. Características patrimonialistas do Estado brasileiro : anotações para estudos de política educacional. **Rbpaee**, v. 24, n. 2, p. 197–213, 2008.

GRUMAN, Marcelo. Lei De Acesso À Informação: Notas E Um Breve Exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, n.3, set/dez. 2012. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/34229/23345> >. Acesso em: 19 mar. 2019.

HICKMANN, Rodrigo Klein; MEZZOMO, Edimara; BARBIERO, Deisy Cristina. O Uso da Accountability Theory em Pesquisas sobre Transparência Governamental: Abordagens e Perspectivas. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, Volta Redonda, n. 2, jul/dez. 2018. Disponível em: <<http://www.rasi.vr.uff.br/index.php/rasi/article/view/221>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da Opacidade à Transparência? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 4, abr.2018. Disponível em: <https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/transparencyandopacity_pt.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, **O Que são Receitas Orçamentárias?**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-sao-receitas-orcamentarias>>. Acesso em 27 nov. 2018.

LUNKES, Rogério João; LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão; NUNES, Gissele Souza de Franceschi; *et al.* Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, n. 10, jun/jul. 2015. <Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/5/pdf_14>. Acesso em: 03 dez. 2018.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. ed.. Brasília: UNESCO. 2009. p. 172 Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por> . Acesso em: 15 fev. 2019, às 18:32.

MICHENER, Gregory. Transparência local no Brasil. **Revista Artigo 19**, São Paulo, n.1, mai. 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-à-Informação---uma-análise-de-casos-de-transparência.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000200004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 mar. 2019.

OHLWEILER, Leonel. A construção e implementação de políticas públicas : desafios do Direito administrativo moderno. **Verba Juris**, Paraíba, n. 6, dez 2007. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj/article/view/14868/8423>. Acesso em: 27 mar. 2019.

PAES, Eneida Bastos. Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/11. **Revista da Informação Legislativa**. n.193, jan. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496570>>. Acesso em: 29 fev. 2019.

PAES, Bárbara; MARQUES, Camila; GOÉS, Henrique, *et al.* Lei de Acesso à Informação nos Tribunais Brasileiros. **Revista Artigo 19**, São Paulo, n.1, set. 2017. Disponível em:<<https://artigo19.org/blog/2017/09/28/a-lei-de-acesso-a-informacao-nos-tribunais-brasileiros/>> . Acesso em: 07 dez. 2018.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **Do Estado patrimonial ao gerencial. Brasil: um século de transformações**.pdf. 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, DF, 1997. 58 p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

PEREIRA, Gabriela Viale; MACADAR, Marie Anne; DANIEL, Vanessa Marques. Governança de TI na prestação de um e-serviço público **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**. Santa Cruz do Sul. n. 2, p. 1-24, 2013. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/buscareдикаo/periodico/revista-eletronica-de-sistemas-de-informacao/idedicao/1520>> . Acesso em: 05 mar. 2019.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 3. mai/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

PIRES, Atrícia Menezes; SCHERER, Flavia Luciane; SANTOS, Marindia Brachak; *et al.* Transparência da Gestão Pública Municipal: Um Estudo dos Municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo. **Revista Estudos do CEPE**, n.38. jul/dez. 2013. Disponível em:<<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/3439/3124>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

SALLES, Helena da Motta. Gestão democrática e participative. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014. 108p. Disponível em:<<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/145416/1/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Gestao%20Democratica%20Participativa.pdf>>. Acesso em:18 dez. 2018.

SÁ, Mariana Alves de; SILVA, Patrícia Gonçalves da; ARAÚJO, João Gabriel Nascimento de; Soeiro, Tiago de Moura. Dificuldades de usuários para acessar informações de portais de transparência de estados brasileiros. **Revista Gestão e Organizações**, n. 02, Jun/Dez. 2018.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

SEGATTO, Juliane Andrade Costa; SILVA, Derley Júnior Miranda da; SILVA, Marli Auxiliadora da. Disclosure no serviço público: análise da aplicabilidade da Lei de Transparência em municípios mineiros. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, n.1, set, 2009. Santa Catarina. **Anais Eletrônicos...**Santa Catarina: UFSC. 2009. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/22_16.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

TORRES, Laura Christiane; MENDONÇA, Luana Braga. **A Experiência da Lei de Acesso à Informação no Brasil: a perspectiva dos representantes e servidores públicos municipais Sociologia**. Open knowledge Brasil, mar. 2016. Disponível em :<<https://br.okfn.org/files/2016/03/Artigo-A-Experie%CC%82ncia-da-Lei-de-Acesso-a%CC%80-Infomac%CC%A7a%CC%83o-no-Brasil-a-perspectiva-dos-representantes-e-servidores-pu%CC%81blicos-municipais.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, São Paulo, n. 4, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rausp/v48n4/11.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de Câmaras Municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 3, dez. 2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rmccuerj/article/view/5423/4118>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 62–76, 2013. Disponível: <<https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/513/pdf>> Acesso em: 19 mar. 2019.

TCE, Tribunal de Contas do Ceará. **Transparência na Gestão Pública: Controle Cidadão**. Fortaleza, 2017.

TCU, Tribunal de Contas da União. **GOVERNANÇA PÚBLICA: Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. Brasília, 2014.

TEIXEIRA, Dayseanne Costa; QUEIROZ, Andreza de; ZANCAN, Cláudio; *et al.* Avaliação de Portais Eletrônicos Públicos : Análise da Accountability no Legislativo Municipal de Alagoas. **Revista de Administração e Contabilidade**, n. 1, mai/ ago. 2015. Disponível em: <<https://www.fat.edu.br/reacfat.com.br/index.php/reac/article/viewFile/272/160>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

WACHELESKI, Marcelo; MEDEIROS, Clayton Gomes De. A Lei de Acesso à Informação e o Princípio da Transparência na Administração Pública. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 193, jan/mar. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496570>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

APÊNDICE

Apêndice A - Entrevista Servidores da Administração de Anápolis - GO

Entrevista
Local: Prefeitura de Anápolis-GO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Você participou na implementação da transparência no município de Anápolis? 2. Como você descreve o processo de implantação da L.A.I. considerando a época a estrutura do município: 3. Quais os maiores desafios encontrados? 4. Existiram limitações em termo de recursos, tecnologia, mesmo cultural? Muito se fala da cultura do sigilo como foi essa experiência ela ocorreu? 5. Quais os benefícios e oportunidades identificados neste processo?
BLOCO II
<ol style="list-style-type: none"> 6. Implantada a transparência no município, hoje em pleno funcionamento, qual a sua percepção sobre os desafios e oportunidades na execução L.A.I.? 7. Na sua percepção, existem os recursos/insumos necessários para a execução da L.A.I. no município? Qual recurso entende ser um desafio limitante na execução da lei? 8. Consegue verificar se as secretarias da prefeitura entendem a importância em disponibilizar o acesso à informação aos administrados? 9. Na sua concepção e vivência, quais as razões podem justificar a ausência total ou parcial de informação e as dificuldades em se proporcionar resposta adequada via formulário eletrônico.
<p>.....</p> <p>Final</p>

Fonte: Elaborado pela Autor

ANEXOS

Anexo A- Checklist transparência passiva

TRANSPARÊNCIA PASSIVA						
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros		%	Pontuação máxima	Pontuação Apurada
1	Existência do SIC	Indica o funcionamento de um SIC Físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de uma forma presencial.	Endereço	3,00%	1,00	
			Telefone		1,00	
			Horário de atendimento		1,00	
		Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação eletrônica	Sistema ou formulário	6,00%	3,00	
E-mail	3,00					
2		Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação		4,00%	4,00	
3	Permite o acompanhamento posterior da solicitação	Data de registro do pedido		4,00%	2,00	
		Situação do pedido			2,00	
4	Responde aos pedidos de informação	Resposta ao pedido 1		1,50%	0,75	
		Resposta ao pedido 2			0,75	
5	Cumprir os prazos para resposta das solicitações	Resposta no prazo para pedido 1		9,00%	4,50	
		Resposta no prazo para pedido 2			4,50	
6	Atende aos pedidos respondendo o que se perguntou	Resposta em conformidade para pedido 1		21,00%	10,50	
		Resposta em conformidade para pedido 2			10,50	
7	Comunica sobre a possibilidade de recurso	Comunicação existente na resposta ao pedido 1		1,50%	0,75	
		Comunicação existente na resposta ao pedido 1			0,75	
TRANSPARÊNCIA PASSIVA TOTAL				100%	50 pontos	

Fonte: CGU (2018)

ANEXOS

Anexo B - Checklist Transparência Ativa

TRANSPARÊNCIA ATIVA						
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros		%	Pontuação máxima	Pontuação apurada
1	Estrutura organizacional	Unidades administrativas	Estrutura organizacional	1,50%	1,50	
2			Endereço	2,10%	0,70	
			Telefone		0,70	
			Horário de atendimento		0,70	
3	Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,00%	1,00	
			Arrecadação	1,50%	1,50	
			Classificação	1,50%	1,50	
4	Despesas	Empenhos	Número	12,00%	0,80	
			Valor		0,80	
			Data		0,80	
			Favorecido		0,80	
			Descrição		0,80	
5		Pagamentos	Número		1,00	
			Valor		1,00	
			Data		1,00	
			Favorecido		1,00	
			Descrição		1,00	
6		Possibilita a Consulta de Empenhos ou de pagamentos formato aberto		3,00		
7		Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto		1,00		
8	Licitações	Processos Licitação	Número/Ano do Edital	9%	0,75	
			Modalidade		0,75	
			Objeto		0,75	
			Situação/Status		0,75	
9		Disponibiliza o conteúdo Integral dos editais		3,00		

10			Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas		3,00	
11	Contratos	Dados do Contrato	Objeto	4,80%	0,80	
			Valor		0,80	
			Favorecido		0,80	
			Número/Ano do Contrato		0,80	
			Vigência		0,80	
			Licitação de Origem		0,50	
12			Disponibiliza o conteúdo Integral dos contratos		0,30	
13			Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto	1,0%	1,00	
14	Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	2,60%	0,40	
			Valor Total		0,40	
			Empresa Contratada		0,40	
			Data de Início		0,40	
			Data prevista para término ou prazo de execução		0,40	
			Valor total já pago ou percentual de execução financeira		0,30	
			Situação atual da Obra		0,30	
15	Servidores Públicos	Nome	4,00%	1,00		
		Cargo/Função		1,00		
		Remuneração		2,00		
16	Despesas com diárias	Nome do beneficiário	4,00%	0,80		
		Valores recebidos		0,80		
		Período da Viagem		0,80		
		Destino da Viagem		0,80		
		Motivo da Viagem		0,80		
17		Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Divulgação do normativo local que regulamenta a L.A.I. em local de fácil acesso	2,50%	2,50	
18	Relatório Estatístico	Divulgação de Relatório de Atendimento	Quantidade de pedidos recebidos	2%	1,00	
			Quantidade de Pedidos atendidos		1,00	
			Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	0,50%	0,25	

19	Base de dados abertos	Publica na internet relação das bases de dados abertos do município		0,25	
TRANSPARÊNCIA ATIVA			100%	50,00 pontos	

Fonte: CGU (2018)