



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

IÊDA MARIA FARIAS SOARES

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MEDIDA DE CONTROLE SOCIAL:
ESTUDO DE CASO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

FORTALEZA

2014
IÊDA MARIA FARIAS SOARES

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MEDIDA DE CONTROLE SOCIAL:
ESTUDO DE CASO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (Profissional) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Área de Concentração: Contabilidade, Controladoria e Finanças.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Náula Monteiro da Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S6541 Soares, Iêda Maria Farias.
A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MEDIDA DE CONTROLE SOCIAL: ESTUDO DE CASO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS / Iêda Maria Farias Soares. – 2014.
85 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2014.
Orientação: Profa. Dra. Maria Náiula Monteiro da Silva.

1. Lei de Acesso à Informação. 2. Transparência Pública. 3. Controle Social. I. Título.

CDD 658

IÊDA MARIA FARIAS SOARES

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO MEDIDA DE CONTROLE SOCIAL:
ESTUDO DE CASO NAS CAPITALS BRASILEIRAS**

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria (Profissional) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria.

Aprovada em: ___ / ___ / ___

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Náíula Monteiro da Silva (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Augusto César de Aquino Cabral
Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Ana Maria Fontenelle Catrib
Universidade de Fortaleza

Fortaleza
2014

Dedico este trabalho ao meu pai, pelo amor e harmonia presentes na minha vida. Ao meu marido, pelo companheirismo, apoio e compreensão sempre. Todos que contribuíram com o meu caminhar.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que sempre tão misericordioso, olha por todos nós e nos ama incondicionalmente.

Aos meus pais, Aureliano Soares de Oliveira e Maria Mimososa Farias de Oliveira (*in memoriam*), fonte de inspiração, força e coragem, que me educaram e me ensinaram a ter perseverança em todos os meus projetos de vida e, acima de tudo, acreditar que com a fé Divina, confiança em mim e dedicação, posso tudo o que almejar.

A meu marido, Allan Kelvin, que me acompanhou em todas as fases do mestrado, desde o ingresso até a conclusão sempre com palavras e gestos de carinho, sempre acreditando que somos capazes de transpor todos os obstáculos que a vida nos apresenta.

À Professora Doutora Sandra Maria dos Santos, pela orientação, ensinamentos valiosos, críticas, sugestões e constante apoio no alcance desse objetivo.

À minha orientadora Professora Doutora Maria Náíula Monteiro da Silva pelos ensinamentos, paciência, compreensão e objetividade ao longo dessa jornada.

Ao Professor Doutor Augusto César de Aquino Cabral integrantes da banca, pelas sugestões de melhorias do meu trabalho.

A amiga, Doutora Lourdes Santos, pela companhia, paciência e pelo auxílio na revisão do presente trabalho.

Aos demais professores da FEAAC e aos colegas de mestrado pelo auxílio na busca comum por novos conhecimentos e por propiciarem a ampliação da minha rede de relacionamentos e de amizades.

Aos amigos e demais pessoas especiais que me deram o apoio, o afeto, a compreensão e torceram por mim para o alcance de mais essa vitória em minha vida.

“Quando um indivíduo é lesado nos seus direitos, deve-se perguntar a ele se os sustentará, se resistirá ao seu adversário e, por consequência, se ele lutará ou se, efetivamente, para escapar à luta, abandonará covardemente o seu direito.”

Rudolf Von Iering

RESUMO

Nos últimos anos, dezenas de países aprovaram Leis de Acesso à Informação pública com intuito de assegurar a transparência. Em maio de 2012, a lei 12.527 entrou em vigor no Brasil se propondo a ser um instrumento efetivo de apoio a um governo mais aberto e de uma sociedade civil comprometida com o controle social em uma administração pública compartilhada. Esse trabalho tem como objetivo analisar a adequação das prefeituras das capitais brasileiras à Lei de Acesso à Informação. Para que a sociedade acredite no setor público é necessário que esta tenha condições de exercer o controle sobre a utilização dos recursos públicos. Para que isto aconteça é preciso que receba informações sobre como os recursos estão sendo aplicados pelos gestores. Trata-se de um trabalho de natureza qualitativa, fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental, configurando-se como um estudo de caráter exploratório e descritivo. A aplicação de um levantamento ou *survey* é o único momento quantitativo do trabalho. O resultado da pesquisa é que as prefeituras das capitais brasileiras ainda estão em processo de adequação à nova Lei de Acesso à Informação. Constatou-se que mesmo após dois anos da implementação da LAI, quase 30%, ou seja, 8 das prefeituras pesquisadas ainda apresentam seus dados na *internet* sem atender aos requisitos de ‘manter atualizadas e garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso’. Diante desse contexto, a adequação à lei 12.527/11 pelas prefeituras das capitais brasileiras pode ser apreciada de uma forma geral como razoável, uma vez que as prefeituras das capitais brasileiras estão atuantes na divulgação das informações públicas, contudo nem todas elas estão seguindo estritamente os preceitos da Lei de Acesso à informação, já que as informações geradas pelas prefeituras, muitas vezes são apresentadas sem atualizações e autenticidade, quesitos exigidos expressamente pela lei 12.527/11. Verificou-se ainda, que para os gestores das prefeituras, o assunto mais examinado no portal da transparência/*sites* das prefeituras das capitais brasileiras é o de ‘licitações e contratos’. E que, portanto, para o gestor o cidadão está atuante no controle das contas públicas, fiscalizando e monitorando as ações governamentais, uma vez que é por meio de licitação que ocorrem a execução de obras, a prestação de serviços e o fornecimento de bens para o setor público.

Palavras-chave: Lei e Acesso à Informação, transparência pública, controle social.

ABSTRACT

In recent years, dozens of countries have passed laws of Access to Public Information in order to ensure transparency. In May 2012, Law 12,527 came into force in Brazil, proposing to be an effective tool to support a more open government and a civil society committed to social control in a shared public administration. This work aims to analyze the adequacy of the municipalities of the Brazilian capitals to the Law on Access to Information. For society to believe in the public sector is needed that is able to exert control over the use of public resources. For this to happen it must receive information about how resources are being applied by managers. It is a work of a qualitative nature, based on bibliographical and documentary research, configuring itself as a study of exploratory and descriptive. The application of a survey is the only time quantitative work. The research result is that the municipalities of Brazilian capital adequacy are still in the new Law on Access to Information process. It was found that even after two years of implementation of LAI, almost 30%, or 8 of the surveyed municipalities still have your data on the internet without meeting the requirements of 'keeping up to date and ensure the authenticity and integrity of information available for access'. In this context, the adequacy of the law 12.527 / 11 municipalities of the state capitals can be appreciated in general as reasonable, once the capital of the Brazilian municipalities are active in the dissemination of public information, but not all of them are strictly following the precepts of the law on Access to information, since the information generated by municipalities, are often presented without updates and authenticity, questions expressly required by law 12.527 / 11. It was also found that for managers of municipalities, the most discussed topic in the transparency portal / sites of the municipalities of the Brazilian capital is the 'bidding and contracts'. And, therefore, for the manager is active in citizen control of public accounts, overseeing and monitoring government actions, since it is by bidding occurring the execution of works, provision of services and the supply of goods for the public sector

Keywords: Law and Access to Information, public transparency, social control

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Lógica de Construção do PPA.....	25
Figura 2 - Leis de Liberdade de Acesso à Informação no Mundo (2013).....	32
Figura 3 - Transparência Ativa versus Transparência Passiva.....	34
Figura 4 - Total anual de visitas no Portal da Transparência.	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Total de visitas no Portal da Transparência por ano.	41
Quadro 2 - Locais de envio do questionário.....	46
Quadro 3 - Quadro Resumo	51
Quadro 4 - Sítios e portais de transparência oficiais visitados.....	54
Quadro 5 - Parágrafos 1º e 3º da lei de nº 12.527/11 e seus requisitos.	54
Quadro 6 - Dados brutos levantados nos portais e <i>sites</i> de transparências oficiais.....	55
Quadro 7 - Análise de atendimento por requisito.....	56
Quadro 8 - Qualidade do atendimento à LAI de cada prefeitura	58
Quadro 9 - Qualidade do atendimento à LAI de cada prefeitura	59
Quadro 10 - Prefeituras respondentes ao questionário enviado	61
Quadro 11 - Respostas dos gestores quanto ao aumento da transparência das contas públicas.....	62
Quadro 12 - Respostas dos gestores quanto ao aumento da transparência.....	62
Quadro 13 - Respostas de gestores quanto ao controle social para fiscalizar prestações de contas.....	64
Quadro 14 - Respostas de gestores quanto ao controle social sobre acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.....	66
Quadro 15 - Respostas de gestores quanto ao controle social de dados sobre os servidores.....	67
Quadro 16 - Respostas de gestores quanto ao controle social sobre repasses ou transferências de recursos financeiros.....	67
Quadro 17 - Respostas dos gestores quanto ao controle social sobre licitações e contratos.....	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo de requisitos atendidos e não atendidos por prefeitura.	55
Gráfico 2 - Quantidade de prefeituras a atender e a não atender cada requisito da LAI.....	57
Gráfico 3 - Análise da qualidade de serviço de transparência dos portais pesquisados.	58
Gráfico 4 - Qualidade do serviço de transparência dos portais pesquisados com novo critério de análise.	60
Gráfico 5 - Demonstrativo de acesso da classe estudantil.....	64
Gráfico 6 - Acesso líderes comunitários/ ativistas	65
Gráfico 7 - Acesso de servidores públicos	65
Gráfico 8 - Público a quem as informações disponibilizadas mais atendem aos interesses. (%).....	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Autoridades Competentes versus grau de sigilo	39
Tabela 2 - Intervalos de requisitos atendidos versus Categorias de Qualidade.....	49
Tabela 3 - Intervalos de requisitos atendidos versus Categorias de Qualidade.....	50
Tabela 4 - Relação dos Estados, Capitais e número de municípios.	52

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Justificativa	16
1.2 Problemática.....	17
1.3 Pressupostos	18
1.4 Objetivos	18
1.5 Metodologia	18
1.6 Estrutura geral do trabalho	19
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	20
2.1 Controle Social.....	22
2.1.1 Instrumentos de controle social	24
2.1.2 Leis Orçamentárias	24
2.1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	26
2.1.4 Lei Complementar 131	27
2.2 Transparência	28
2.2.1 Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)	31
2.2.2 Transparência ativa e passiva.....	35
2.2.3 Exceção à transparência.....	38
2.2.4 Portal da Transparência	40
2.2.5 Páginas de Transparência.....	42
3 METODOLOGIA.....	44
3.1 Tipologia da pesquisa	44
3.2 Universo e amostra.....	45
3.3 Coleta de dados	46
3.4 Tratamento e Análise dos dados	48
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	52
4.1 Adequação das prefeituras das capitais brasileiras à LAI	52
4.2 Percepção do administrador público quanto ao Controle Social	63
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS	74
APÊNDICE A – E-Mail Enviado à Prefeituras das Capitais Brasileiras.....	80
APÊNDICE B - Questionário Aplicado Sobre a Lei de Acesso à Informação.....	81
APÊNDICE C - Dados Brutos Sobre os Requisitos Atendidos por Prefeitura.....	84

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, as lutas pelos direitos à cidadania acarretaram conflitos, tentando fazer valer prerrogativas do cidadão, como por exemplo, o direito de ir e vir, o direito ao acesso de documentos públicos, o direito à retificação de informações contidas em arquivo público, o direito à própria informação. Segundo Batista (2010), atualmente vários organismos internacionais tomam o direito de acesso à informação pública como um direito humano fundamental, entre eles pode-se citar a Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), Organização das Nações Unidas (ONU).

Já a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), fundada em 1945, tem como principal função expandir as bases de educação ao longo do mundo. E segundo Jardim (1995),

Alguns dos problemas enfrentados por essa organização são as abordagens sobre informação e comunicação, relacionadas com as políticas públicas de educação e cultura. A partir da década de 60, a UNESCO e o Conselho Internacional de Associações Científicas, sugerem bases de Sistema Mundial de Informações Tecnológicas (UNISIST), em 1972 o UNISIST é lançado apoiando vários aspectos referentes ao acesso à informação. (JARDIM, 1995, p. 25).

De acordo com a UNESCO, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos já estão apreciando reivindicações do direito de receber informações dos órgãos públicos.

Ainda de acordo com Batista (2010), a maioria das leis estabelece o direito de acesso a toda informação em poder do governo, superando o sentido mais estrito de acessar documentos oficiais.

Como se pode notar, o acesso à informação pública tem sido cada vez mais reconhecido como um direito em várias partes do mundo, pois o cidadão bem informado tem melhores condições de acessar e conhece os direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. (CGU, 2010a).

De acordo com a Cartilha intitulada “Acesso à Informação Pública”, da Controladoria Geral da União (2011b) a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estas informações - que compõem arquivos, estatísticas, documentos etc. - constitui-se em um dos pilares para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. Essa participação da sociedade na gestão pública se dá por meio do

controle social que é um mecanismo de fortalecimento da cidadania e de prevenção da corrupção, dentre outras utilidades.

O cidadão é titular legítimo do poder estatal, cujo exercício pode ser direto ou indireto por meio de representantes. A Constituição Federal brasileira em seu preâmbulo e no artigo primeiro determina que o Brasil deva ser um Estado Democrático de Direito, por essa razão a democracia é representativa, e o povo decidiu participar da administração do Estado Brasileiro por meio do controle social. Sendo assim, a participação ativa da sociedade está amparada por mecanismos constitucionais, devendo o cidadão usufruir em seu favor desse direito.

1.1 Justificativa

Para que a sociedade acredite realmente no setor público é necessário que esta tenha condições de exercer o controle sobre a utilização dos recursos públicos. Para que isto aconteça é preciso que receba informações sobre como os recursos estão sendo aplicados pelos gestores; porém para que a sociedade receba estas informações o governo precisa ter uma contabilidade fortalecida e que tenham condições de espelhar os atos e fatos administrativos em seus demonstrativos contábeis.

O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania (CGU, 2011b).

No Brasil, a regulamentação da Lei de Acesso a Informações impôs uma série de desafios para a administração pública, principalmente em direção à implantação de mecanismos voltados à divulgação e à garantia da disponibilização da informação governamental. A prática dessas ações, além de favorecer a transparência na administração, proporciona benefícios sociais ao aumentar a capacidade da população de acompanhar e cobrar as decisões do governo, tornando-se um importante marco na consolidação da democracia brasileira.

Acredita-se que o presente estudo se configura de relevância por gerar contribuições efetivas aos estudos governamentais, pelo fato de identificar se o governo municipal das prefeituras das capitais brasileiras está se adequando a Lei de Acesso à Informação, quando divulgam em seus sítios da *internet* as informações impostas pela Lei. Além disso, apresenta-se como tema emergente nesse ramo do conhecimento social aplicado, por ser essa lei nova e ainda em início de estudo pelos pesquisadores, conforme afirma Gruman (2012, p. 105) “O Estudo de mecanismos de acesso á informação pública no sistema jurídico é bastante recente”.

A Controladoria Geral da União, em um de seus cursos, cujo título “Rumo a uma cultura de acesso à informação a Lei 12.527/2011”, também faz referência a inovação da Lei “antes desta Lei, apesar dos avanços na área de transparência pública, a legislação existente regulamentava o sigilo das informações públicas e não o acesso. E esse foi um dos fatores que favoreceram certa prevalência da cultura de sigilo no setor público” (CGU, 2011).

Os administradores públicos relacionados diretos ou indiretamente ao acesso à informação também podem fazer uso dos resultados dessa pesquisa, pois serão apresentados dados a elucidar as tomadas de decisões estratégicas no campo da informação pública.

Em suma, é salutar a investigação do processo de acesso à informação considerando seu processo histórico de formação, a participação dos entes da sociedade envolvidos e o grau de aderência das prefeituras das capitais brasileiras a esse campo governamental.

1.2 Problemática

Com a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/11) que regula, em especial, o artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, tem por finalidade garantir o acesso à informação, o que antes era apenas sugestivo agora se torna uma obrigação.

Nesse sentido, o acesso à informação é uma das ferramentas que permite o controle dos recursos públicos e garante conhecer aspectos relacionados aos feitos realizados pelo governo em benefício da sociedade, seja no aspecto financeiro, seja em benfeitorias na cidade.

Esse controle exercido pelo conjunto dos cidadãos é chamado de controle social e tem o papel de zelar pela boa e correta destinação do dinheiro público, pois além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerce o controle dos recursos públicos, envolvidos nas realizações dos fins do Estado. Ainda, neste sentido, é possível averiguar se a aplicabilidade da referida lei é capaz de elevar o patamar a qualidade da relação entre o Estado e a sociedade civil organizada.

A presente pesquisa tem a seguinte questão norteadora: como as informações geradas pela Administração Pública são tratadas como forma de transparência, visto que essa ação do setor público gera credibilidade e permite que o cidadão tenha condições de exercer controle quanto à utilização dos recursos públicos? Diante desse contexto a pesquisa busca analisar a adequação das prefeituras das capitais brasileiras à Lei de Acesso à Informação.

1.3 Pressupostos

No presente estudo foram delineados os seguintes pressupostos:

- 1) As prefeituras das capitais brasileiras estão atuantes na divulgação das informações públicas, seguindo os preceitos da Lei de Acesso à informação;
- 2) O controle social está diretamente relacionado ao aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas e a qualidade dos gastos governamentais.

1.4 Objetivos

1.4.1 **Objetivo Geral:** analisar a adequação das prefeituras das capitais brasileiras à Lei de Acesso à Informação.

1.4.2 **Objetivos Específicos:**

- a) Analisar como as prefeituras das capitais brasileiras estão se adequando às demandas impostas pela LAI.
- b) Identificar, diante à percepção dos gestores das prefeituras das capitais brasileiras, a utilização da LAI por parte do cidadão como forma de controle social.

1.5 Metodologia

Trata-se de um trabalho de natureza qualitativa, fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental, configurando-se como um estudo de caráter exploratório e descritivo. A aplicação de um levantamento ou *survey* por questionário é o único momento quantitativo do trabalho.

A população deste estudo compreende 5570 municípios brasileiros segundo o IBGE, tendo como amostra não probabilística intencional as prefeituras das 27 capitais: Aracajú, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luiz, São Paulo, Teresina e Vitória.

1.6 Estrutura geral do trabalho

Este trabalho está estruturado em cinco seções. A primeira seção consiste na presente introdução, iniciando com a caracterização do tema escolhido, justificativa, problema, objetivos e metodologia.

A segunda seção apresenta a gestão pública, em que o governo adota a função de protagonista das mudanças político-institucionais originado com o modelo de gerenciamento público voltada para governança corporativa e se divide em duas subseções: na primeira se tem a conceituação e descrição sobre controle social, suas características, funções, divisões e evolução; analisa ainda sua correlação com as leis orçamentárias que servem como instrumento desse controle; na segunda subseção fala-se de transparência pública em que se discute a origem da Lei de acesso à informação, bem como classificações de transparência ativa e passiva, portal da transparência, suas estatísticas e por fim definição de páginas de transparência.

A terceira seção aborda a metodologia, sendo explicados os procedimentos adotados no decorrer desta investigação: tipologia, coleta de informação, instrumentos de coleta de dados e tratamento dos dados.

Na quarta seção, tem-se a apresentação e análise dos resultados da pesquisa, com base na busca de campo efetuada na *internet* e no questionário junto aos gestores ligados direta ou indiretamente ao acesso à informação pública das prefeituras das capitais brasileiras.

Por fim, encontram-se as considerações finais, com respostas as perguntas de pesquisa. Por se tratar de uma temática ampla e complexa, o que se deseja é que a mesma continue sendo motivo de interesse de outros estudiosos. Muito ainda se tem a conhecer.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A reforma do Estado envolve aspectos políticos, econômicos e administrativos além de se relacionar com os conceitos de eficiência, flexibilização, controle finalístico, contrato de gestão, qualidade e cidadão-cliente.

A Globalização exige de empresas e governos esforços que até então não eram necessários, já que a informação passa a ser em tempo real, e qualquer decisão tomada terá repercussão e divulgação imediata para o resto do mundo através da internet, estimulando a opinião pública.

Surge daí a necessidade de um instrumento que sirva como interação entre as Nações, obrigando, assim, a utilização pelos países, de todos os recursos disponíveis e possíveis para construção de uma sociedade que se preocupa com seus inúmeros atores: Governança global. Na governança, surge entre outras necessidades, a de prestação de contas à sociedade que não se restringe mais a um pequeno número de gestores, e sim aos chamados *stakeholders* (fornecedores, clientes, acionistas, governo, dentre outros) que são bem mais diversificados e exigentes.

Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/cotistas, Conselho de Administração, diretoria, Auditoria Independente e Conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade. (IBGC, 2009, p.06)

Andrade e Rossetti (2006) apresentam como valores essenciais para a boa governança corporativa a integridade ética, permeando todos os sistemas de relações internas e externas; o senso de justiça no atendimento das expectativas e demandas; exatidão na prestação de contas; a conformidade com as instituições legais e com os marcos regulatórios; e a transparência.

O IBGC também lançou, em 2009, um novo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC (IBGC, 2009), que amplia e define os princípios básicos de Governança Corporativa nos pontos a seguir:

- **Transparência** – mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis e regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando

também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que condizem à criação de valor.

- Equidade – caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.
- Prestação de contas (*accountability*) – aos agentes de governança (sócios, administradores, conselheiros de administração, executivos/gestores, conselheiros, fiscais e auditores) devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.
- Responsabilidade Corporativa – os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

Existe uma grande discussão entre os estudiosos sobre a governança nas organizações públicas e privadas apresentarem semelhanças ou não. Para uns, a exemplo de Matias-Pereira (2010), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Apesar de setor público e o privado possuírem focos específicos, são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Sendo possível verificar que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privados e públicos são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética, para Barrett (1997), em seus estudos mais recentes, apesar de haver similaridade, existem diferenças entre as estruturas administrativas das entidades da administração pública e privada, bem como entre suas estruturas de responsabilização.

O próprio código das melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009) expressa que os princípios e práticas de boa Governança aplicam-se a diversos tipos de organização, independentes do porte, natureza jurídica ou tipo de controle, desde que cada organização avalie quais práticas deve adotar e a melhor forma de fazê-lo, de maneira que se adapte à sua estrutura e realidade.

O Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, criou a comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, nesse contexto, o estudo empreendido pelo IFAC (2001) apresenta três princípios fundamentais de governança no setor público, conforme abaixo:

- Transparência – requerida para assegurar confiança das partes interessadas (sociedade) no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;
- Integridade – baseada na honestidade, objetividade, alto padrão de normas de propriedade e probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição;
- Responsabilidade de prestar contas – as entidades do setor público e gestores são responsáveis por sua decisão e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao exame externo apropriado.

A sociedade está dia a dia mais consciente de seus direitos e por isso cobra do setor público uma gestão estratégica, gestão de eficácia e eficiência a fim de que se criem condições de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população e que requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. A cobrança por uma boa governança no setor público é feita através do controle social.

2.1 Controle Social

Os maiores problemas sociais enfrentados pela sociedade brasileira nos últimos tempos provêm do mau uso do dinheiro público por parte dos nossos gestores, causando assim entraves ao crescimento nacional e um expressivo aumento das desigualdades sociais. Tentando acabar com esses entraves, o governo há tempos vem procurando criar instrumentos normativos que possam impedir essa prática do mau uso do dinheiro público através de um maior controle do governo.

Controlar, segundo (CGU 2010, p 16) significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar significa verificar se atividade governamental atendeu à finalidade pública e às normas e princípios da Administração Pública.

Controle social, de acordo com CGU (2010a), é a participação do cidadão na gestão pública, como um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania e que para garantir que o recurso público seja, de fato, destinado a atender as necessidades do povo, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

A forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações

privadas é chamada de controle institucional (CGU, 2010a). O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos que na Constituição Federal brasileira em seus artigos 70, 71 e 74 estabelecem que esse controle esteja ligado essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Para que a sociedade possa desempenhar o controle social de maneira eficiente, é necessário que essa seja mobilizada e receba informações sobre a correta aplicação do dinheiro público. Entretanto, prover o cidadão de informações públicas é necessário, mas é preciso mais; é preciso que o Estado estimule a participar desse cidadão ativamente na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública. Trata-se de estabelecer um diálogo com a sociedade civil numa nova maneira de gerir a coisa pública, trata-se de fazer uma gestão compartilhada.

Segundo Grumman (2012, p.78)

Gestão compartilhada é a gestão realizada em conjunto por vários entes, que se reúnem para gerir um projeto, política ou programa público em busca de um objetivo comum. E o diferencial é a participação da sociedade civil. A ideia de gestão compartilhada decorre de problemas identificados na administração de políticas e programas públicos, e visa a ser um instrumento para a construção de um espaço público democrático.

Gestão compartilhada serve para que população e governo avaliem conjuntamente os objetivos alcançados pelas políticas públicas, compartilhem conhecimento, e avancem nos processos de planejamento participativo. No lugar de uma relação em que o governo provê o cidadão com as informações que julga pertinentes, a gestão compartilhada parte do princípio da “relação bidirecional” (LOPES, 2007), baseada no princípio da parceria. Este é mais um avanço para à democracia, à participação cidadã e o fortalecimento dos instrumentos de controle social.

No Brasil, a necessidade em fazer um controle social atuante e forte se deve a extensão territorial e ao grande número de municípios que o país possui. (CGU, 2010b). Daí ser fundamental a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados.

A Constituição Federal de 1988 - CF/88 é também conhecida como Constituição Cidadã, pois foi elaborada sobre forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares. Em seu preâmbulo e no artigo primeiro vê-se bem claramente que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, com a efetiva participação do povo na gestão e controle das políticas

públicas, especialmente nas áreas sociais e urbanas.

2.1.1 Instrumentos de controle social

O Controle social pode ocorrer tanto no planejamento como na execução das ações do governo. Segundo Cunha (2003, p. 2), “os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor ideias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público”, ou seja, são as ferramentas que se encontram à disposição da população para analisar e controlar a gestão pública.

Diante desse contexto, dentro da última década, o governo vem criando leis para intensificar os mecanismos/instrumentos de controle social que se pode citar como exemplo as leis orçamentárias, a lei responsabilidade fiscal, a lei complementar 131 conhecida como lei da transparência e lei de acesso a Informação.

2.1.2 Leis Orçamentárias

Carvalho (2010) ressalta que a Administração Pública brasileira em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial, prevendo em suas normas elaboração de planejamentos ou orçamentos.

A Constituição Federal brasileira prevê a implantação de instrumentos legais de planejamento ao determinar no art. 165 que através de lei de iniciativa do Poder Executivo seriam criados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estabeleceu também um vínculo entre a elaboração do orçamento, o planejamento e o conjunto de regras da lei complementar. (BRASIL, 1988).

A Lei complementar 101/00 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I. incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II. liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real,

de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
 III. adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48A. (2000, P. 5)

A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração desses instrumentos de planejamento da vida do Estado. No plano plurianual, a população pode participar das reuniões de apreciação e elaboração deste plano, para que sejam contempladas suas necessidades no período de quatro anos a que o planejamento se refere.

Segundo Paulo (2010, p. 35), a dinâmica de construção do PPA é simples e lógica:

- Durante a campanha eleitoral, os candidatos devem apresentar um plano de governo, que espelha compromisso a serem assumidos caso sejam vitoriosos no pleito.
- Decidida a eleição, o plano do governo do candidato vencedor deve servi como principal insumo para a elaboração de uma orientação estratégica de governo.
- Essa orientação estratégica deve subsidiar a elaboração das diretrizes estratégicas de cada setor, de forma que seja criado um grupo sinérgico e cooperativo entre as políticas governamentais.
- Estabelecidas às orientações estratégicas, devem ser definidas as políticas propriamente ditas, que serão materializadas por meio dos programas e ações (orçamentárias ou não) que os compõem.
- Paralelamente a essas definições, e realizada uma projeção do cenário fiscal para o período do plano, deforma a dimensionar a disponibilidade de recursos orçamentários para a implementação dos programas.

Essa lógica de construção costuma ser representada por uma pirâmide, conforme Figura 1.

Figura 1 - Lógica de Construção do PPA



Fonte: Paulo (2010, p 176)

Na LOA, igualmente, o cidadão pode e deve participar da decisão que elege os programas a serem executados no exercício seguinte com seu respectivo recurso, através do chamado Orçamento Participativo (OP), pois somente assim será garantida uma administração democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade.

Segundo o portal da transparência do governo federal:

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. (BRASIL, 2013, p. 2)

De acordo com Giacomoni (2002, p. 226), “o processo de elaboração do orçamento público, especialmente no âmbito municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados”. Esse mecanismo de participação popular é denominado de Orçamento Participativo.

Por sua vez a LDO limita as diretrizes do PPA dentro de um ano de governo. Estas diretrizes receberão dotação orçamentária ao ser aprovada a LOA, ou seja, esta está subordinada a LDO que está subordinada ao PPA.

A sociedade deve participar não apenas da elaboração dos instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA, mas inclusive, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas.

Após a fase da elaboração, apreciação, votação e aprovação do PPA, LDO e LOA inicia-se a fase de execução; inicia-se a realização dos fins públicos estabelecidos na Constituição Federal. Por isso, a sociedade deve se organizar para participar de gestão desses recursos, em conjunto com os agentes públicos.

Cada cidadão isoladamente, em grupo ou através de organizações da sociedade civil, pode fiscalizar as contas públicas, quando, por exemplo, verifica o cumprimento dos objetivos das políticas públicas, analisa se as contas da sua prefeitura ficam à disposição para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, conforme previsto em nossa Constituição Federal. O cidadão também pode ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, à sessão de julgamento de propostas em uma licitação e a realização das obras conforme previsto.

2.1.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

Em 2000 foi editada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que conforme está disposto em seu Art. 1º, parágrafo 1º, *in verbis*:

Art. 1º Esta lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltas para a responsabilidade na gestão pública, com amparo na Capítulo II do Título VI da constituição.

Parágrafo 1º. A Responsabilidade da gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]. (2000, p. 2).

Segundo Silva e Sena (2007, p.1),

Tendo como base planejamento, transparência e controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como um dos primeiros instrumentos reguladores das finanças públicas, objetivando uma melhor gestão dos gastos e uma maior responsabilidade de seus administradores.

Os referidos autores acreditam que:

Com essa Lei enfatizou-se o interesse das informações contábeis não apenas para a Administração Pública e para seus gestores, mas também para a sociedade, que se tornou mais ativa no processo de acompanhamento e fiscalização das contas governamentais, mediante os instrumentos por ela fornecidos. (SILVA; SENA, 2007, p.2).

A LRF está fundamentada por quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade e estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo objetivo é estabelecer regras, limites e posturas (MACEDO; CORBARI, 2009).

A LRF dedica o capítulo IX para a transparência, o controle e a fiscalização de gestão pública que, de acordo com Marques, Ribeiro e Rogers (2005, p. 7) são as “razões inspiradoras para a criação desta norma”. A transparência se apresenta através dos planos, dos orçamentos, das diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, e da emissão de relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (art. 48). Sendo que um dos incrementos à transparência consiste no incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas.

A LRF também trouxe diversos novos elementos cujo objetivo visam evidenciar a transparência das ações e permitir a avaliação dos resultados e dos custos, além de aprimorar os instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

2.1.4 Lei Complementar 131

Nesse mesmo contexto, em 2009, foi promulgada a Lei complementar 131, conhecida como Lei da Transparência que acrescentou dispositivos a Lei de Responsabilidade Fiscal e determinou que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem na *internet*, em tempo real, informações tempestivas e fidedignas sobre a execução orçamentária e financeira.

Segundo o estudo de Bicalho (2013 p.76) sobre a Lei Complementar nº 131/09:

Além de reafirmar a participação popular no ciclo orçamentário, a Lei diz que todos

os gestores públicos do país estão obrigados a disponibilizar na internet em meios eletrônicos de acesso público informações detalhadas e atualizadas para os cidadãos, sobre a execução orçamentária de todos os órgãos dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal [...].

De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos:

[...] a transparência do estado é elemento estrutural da democracia porque alimenta a confiança do povo em seus representantes. A transparência estatal é indispensável à democracia, pois viabiliza o monitoramento entre os Poderes e, portanto, o devido equilíbrio entre eles, aferindo assim o quanto eles estão sendo exercidos em prol dos legítimos interesses da sociedade. Ou seja, a transparência permite saber se os Poderes trabalham para concretizar os direitos e as garantias fundamentais de um povo. (INESC, 2011, p. 3).

Os prazos estabelecidos para os Municípios e os demais entes que se sujeitam à LRF cumprir as exigências acrescentadas pela LC 131 são os seguintes:

- 28 de maio de 2010: para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
- 28 de maio de 2011; para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e;
- 28 de maio de 2013; para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Ressalta-se que os entes que não disponibilizarem suas informações orçamentárias e financeiras nesses prazos estarão proibidos de receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade (art. 73-C da LRF), além disso, os gestores responsáveis poderão sofrer ações de improbidade administrativa por atentarem contra o princípio da publicidade (art. 11, IV, da Lei nº 8429/92). E por ser desta maneira, acredita-se que, o trato da coisa pública venha ser respeitado, sobretudo para garantir os interesses dos cidadãos.

2.2 Transparência

A administração pública é regida por cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, a seguir:

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 [...] (1988, p. 3).

A legalidade está no alicerce do Estado de Direito, baseia-se no pressuposto de que tudo o que não é proibido, é permitido por lei, entretanto o administrador público só pode fazer

o que a lei lhe autoriza. Na impessoalidade a imagem de administrador público não deve ser identificada quando a Administração Pública estiver atuando, pois esse atua em nome do interesse público. A legalidade e a finalidade devem andar juntas na conduta de qualquer servidor público, para o alcance da moralidade, assim determina o princípio da moralidade. Na eficiência, o princípio afirma que o administrador tem o dever de fazer uma boa gestão. Com esse princípio, o administrador obtém a resposta do interesse público, enquanto o Estado deve apresentar maior eficácia na elaboração de suas ações. Por fim, tem-se o princípio da publicidade que determina a publicização dos atos públicos para que haja o verdadeiro controle social.

Ainda no art. 37 da Constituição Federal, mais precisamente em seu parágrafo 1º apresenta essa definição.

Art. 37. [...]

§1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, p. 3).

A publicidade permite ao cidadão e aos órgãos de controle fiscalizar os atos administrativos divulgando oficialmente esses atos, conferindo-lhes a transparência para o conhecimento do público e o início de seus efeitos jurídicos. A transparência das contas públicas é um dos princípios trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e reforçado pela Lei Complementar 131, sendo também um dos pontos principais da nova Lei de Acesso à Informação.

A transparência pública apresenta um conceito mais amplo do que o de publicidade, pois a publicação de informações em linguagem técnica, como ocorre nos relatórios exigidos pela LRF não garante por si só a transparência se os cidadãos não interpretarem essas informações e não puderem utilizá-la para o controle social. (CGU, 2010a)

Por conseguinte, os escândalos econômicos, cada vez mais frequentes, envolvendo líderes políticos podem ser encarados como uns dos maiores fatores que impulsionaram o governo para a criação de dispositivos legais que tratem da transparência na administração naquilo que é público, ou seja, que é de toda a sociedade.

A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, constitui um dos fundamentos da chamada boa governança, entendida como a capacidade de um governo de elaborar e implantar políticas públicas, cumprindo a função de aproximar o Estado da sociedade, bem como ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (CULAU; FORTIS, 2006). Mas não é só. Trata-se de uma condição inerente da gestão de responsabilidade compartilhada.

Para que a população tenha uma participação ativa na gestão pública é preciso que as ações governamentais sejam transparentes. Segundo (CGU, 2010b), a transparência da gestão pública e das ações do governo depende:

- Da publicação de informações;
- De espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- Da construção de canais de comunicação e de diálogo entre sociedade civil e o governante;
- Do fundamento dos conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil como papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- Da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- Da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário. (2010, p. 5).

Mecanismos de transparência que possam diminuir a assimetria de informação ente os membros do governo e a população fazem com que as decisões governamentais estejam mais próximas do interesse dessa população do que dos interesses individuais dos tomadores de decisão. Assim, a tendência é de que os gastos públicos que ocorrem sob o crivo de transparência sejam muito mais eficientes do que aqueles que se faz em sigilo, e que, portanto, têm maior risco de atenderem apenas aos anseios individuais dos que promovem o gasto público. Não há dúvida de que a promoção da transparência governamental é fundamental para a construção de governos mais eficientes, que gastem de maneira honesta e produtiva.

Estudos como de Grumman (2012) e Angélico (2012) demonstram que, nos países em que há menos transparência governamental, os indicadores de corrupção costumam ser consideravelmente mais altos, em detrimento do atendimento das necessidades do povo. Já naqueles em que essa transparência acontece, os casos de corrupção são mais raros. Isso ocorre porque a melhoria do acesso à informação pública e a criação de regras que permitem a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo de abusos que podem ser cometidos (GRUMMAN, 2012), pois alguns gestores procuram garantir fidelidade aos seus eleitores.

A transparência governamental será garantida se a informação orçamentária e financeira for liberada, em “tempo real” em meios eletrônicos de acesso público. Com essa nova cultura de acesso à informação faz surgir o “cidadão-fiscal” (CULAU; FORTIS, 2006, p.154) no processo de fiscalização dos gastos de verbas públicas.

A principal finalidade da transparência só será obtida se a informação for convertida em ferramenta de ação do cidadão, daí volta-se a salientar que não é importante apenas ser transparente e informar, e sim ser transparente e informar bem; as informações devem ser dadas com uma linguagem clara, que possa ser compreendida pelos cidadãos de uma forma simples.

No Brasil, depara-se com duas grandes dificuldades: baixa escolarização do povo brasileiro, especialmente a “alfabetização digital”, e “hermetismo da linguagem técnica” (CULAU; FORTIS, 2006, p.160), daí a necessidade de utilização de uma “linguagem cidadã”, segundo a Cartilha elaborada pela CGU, garantindo uma leitura fácil de informações e dados.

Com intuito de ver acontecer a participação da sociedade no controle da administração pública, em 2004 aconteceu o lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal, cabendo a Controladoria Geral da União a responsabilidade por sua gestão. Essa foi a primeira experiência prática dos dispositivos expostos na Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal.

As duas leis acima referidas tratam basicamente da publicação de documentos da administração pública, dando a sociedade poder de acesso. Para fortalecer ainda mais o direito de acesso pela sociedade às informações sobre a administração pública, em 18 de novembro de 2011, foi sancionada a Lei 12.527, conhecida como Lei de acesso a Informação Pública que começou a vigorar em maio de 2012, ratificando, assim, a participação ativa do cidadão no controle social e a transparência das ações governamentais.

2.2.1 Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)

Segundo estudos de Angélico (2012), no ano de 2011 o Brasil foi convidado pelo governo dos Estados Unidos da América para co-presidir a chamada *Open Government Partnership* (OGP) ou Parceria para Governo Aberto, em tradução livre. Esse foi um reconhecimento aos esforços brasileiros na área de transparência pública. OGP tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos em todo o mundo nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Nesse mesmo ano, em 2011, foi publicada a Lei 12.527 – Lei de Acesso a Informação (LAI), ao regulamentar essa lei, o Brasil deu um importante passo para a consolidação do seu regime democrático, aumentou a participação cidadã e fortaleceu os instrumentos de controle da gestão pública, além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso a informação, cumpriu, também, o compromisso assumido pelo país perante a comunidade internacional em vários tratados e convenções, a exemplo de vários países.

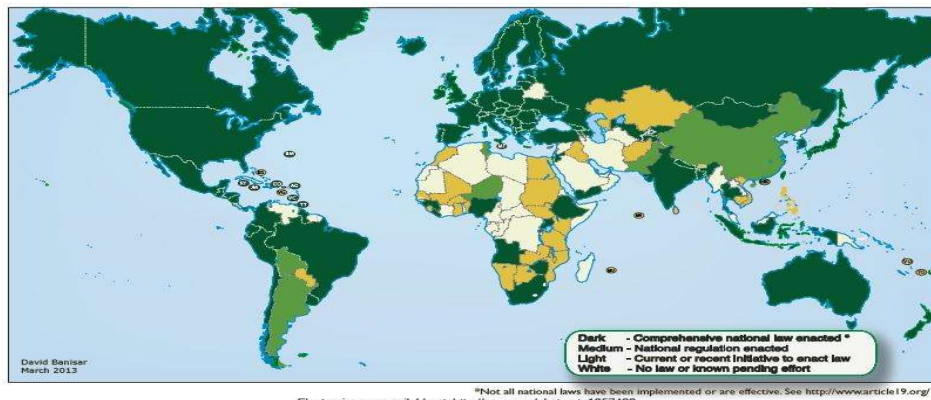
A informação sob a guarda do Estado e sempre publica, devendo o acesso a ela ser

restringido somente em casos específicos, protegidos por Lei. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. (CGU, 2011b).

Na Figura 2, pode-se observar as disseminações sobre o acesso a informação pública ao redor do mundo. Os países destacados em “verde escuro” contam com amplas leis de acesso à informação, incluindo o Brasil; em “verde claro” número regular de leis de acesso à informação; em “amarelo” já tem iniciativa para elaboração de lei de acesso à informação e finalmente, os países em “branco” não tem qualquer previsão ou iniciativa legal para a promoção do acesso à informação.

Figura 2 - Leis de Liberdade de Acesso à Informação no Mundo (2013)

National Right to Information Laws, Regulations and Initiatives 2013



Fonte: BANISAR (2013, p 121).

A Lei de Acesso a Informação Pública se apresenta como uma espécie de “marco regulatório” da transparência governamental foi adotada em uma série de países nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI: o Brasil tomou-se o 89º país dotado de uma Lei de Acesso ao sancionar a 12.527 em novembro de 2011. (BRASIL, 2011).

O Brasil, ainda tem poucos estudos acadêmicos sobre a LAI, pois a Lei é recente, entretanto, indícios acusam que a primeira grande movimentação conhecida da sociedade brasileira em relação ao tema da transparência, talvez tenha se dado em 2002, quando foi fundada a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. Desde sua fundação, a associação tem a defesa de uma lei de acesso entre seus fundamentos (ABRAJI, 2013).

Um dos primeiros atos da ABRAJI foi pesquisar se havia tramitado no Congresso algum Projeto de Lei (PL) sobre acesso a informações. Foi quando descobriram que o deputado federal Sr. Reginaldo Lopes acabara de apresentar o PL 219/2003 (LOPES, 2003).

Na abertura de sua justificativa do projeto de lei, o deputado escreve:

Um dos pontos de honra da moderna democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública. Verifica-se, por isso, uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos, e sobre qual é o resultado final da equação representativa da aplicação de recursos públicos em confronto com os benefícios reais advindos a comunidade. (LOPES, 2003, p. 15)

O Projeto de Lei (PL) ficou parado de 2004 a 2009. Somente em maio de 2009 a matéria voltou a tramitar. Naquele ano, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso o PL 5228/2009. Esse PL de autoria do Executivo foi apensado ao PL de Reginaldo Lopes (LOPES, 2003).

Após algumas modificações e trâmites em 31 de outubro de 2011, o texto foi enviado para sanção presidencial. Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.527/2011. (BRASIL, 2011).

Num conjunto de seis capítulos e quarenta e sete artigos, a Lei pretende regular todos os procedimentos a serem adotados para que a sociedade brasileira passe a ter acesso integral a todas as ações dos gestores da administração pública.

A LAI determina o livre acesso a todas as informações não classificadas como sob sigilo, possibilitando ao cidadão em geral o conhecimento das práticas administrativas nas entidades públicas dos três poderes, de todos os níveis de governo, assim como em todos os órgãos de controle e ainda nas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente por qualquer ente da federação (BRASIL, 2011).

A LAI veio para regulamentar os dispositivos da Constituição Federal que dispõe sobre o direito de acesso à informação e sua restrição: artigo 5º, XXXIII; 37, §3º, II; e 216, §2º, os quais seguem transcritos abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

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 e, também, ao seguinte:

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre

atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...] (1988, p. 3)

No art. 216, a Constituição Federal estabeleceu a responsabilidade da administração pública sobre a gestão dos documentos públicos e sobre os procedimentos de acesso dos interessados:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§2º – Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Ano, p. 23)

A LAI regulamenta o direito de acesso a informações públicas, e não somente a documentos públicos, pois abrange também o acesso a quaisquer dados e informações que possam ser úteis para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em planilhas, gráficos, documentos eletrônicos, digitalizados, vídeos, áudios, etc. De acordo com a LAI em seu artigo 4º, pode-se entender por informação: “... dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Para que se cumpra o novo conceito instituído pela LAI, de que a publicidade é a regra, existem duas maneiras pelas quais os governos podem dar acesso às informações públicas. São elas: Transparência ativa e transparência passiva (Figura 3).

A transparência ativa é a divulgação de informações à sociedade por iniciativa do próprio setor público, que se antecipa e torna públicas as informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Exemplo: portais eletrônicos dos órgãos, portais de transparência, etc.

Transparência passiva é a divulgação de informações públicas em atendimento às solicitações da sociedade. Exemplo: quando uma pessoa solicita informações a um Ministério sobre quanto foi gasto com a reforma de sua sede no último ano. (CGU, 2010a, p.20)

Figura 3 - Transparência Ativa versus Transparência Passiva



Fonte: Escola Virtual da CGU, (2011, p. 15)

2.2.2 Transparência ativa e passiva

Quando se trata de informações de interesse geral e a própria Administração pública toma a iniciativa de divulgação da informação na internet, configura-se nessa situação a transparência ativa.

Divulgando proativamente as informações de interesse público, além de se facilitar o acesso das pessoas e de se reduzir o custo com a prestação de informações, evita-se o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes. Nos países que possuem lei de acesso há muito tempo, observa-se que quanto mais informações são disponibilizadas na internet, menos pedidos de acesso chegam aos órgãos públicos, pois as pessoas podem sanar suas dúvidas consultando as publicações diretamente. (CGU, 2011a)

O artigo 8º e 9º da Lei 12.527/11, trata sobre transparência ativa e passiva respectivamente, esses artigos merecerão destaques nessa dissertação, pois responderão aos objetivos específicos.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (2011, p. 4).

No parágrafo 1º, desta mesma lei, são elencadas as informações que devem ser divulgadas *ex officio*, caracterizando a transparência ativa:

§1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- 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. (2011, p. 2).

Essas informações devem estar dispostas em sítios oficiais de rede mundial de computadores (internet), ficando dispensados os municípios com a população de até 10 mil habitantes, são as informações contidas nos parágrafos 2º e 4º da Lei de Acesso à Informação.

O parágrafo 3º, do artigo 8º, traz ainda exigências de outros requisitos específicos para a divulgação nos sites, como ferramentas de pesquisa, possibilidade de gravar relatórios em

diversos formatos eletrônicos, garantia de autenticidade e integridade das informações, indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se com o órgão ou entidade detentora do sítio, acesso a pessoa com deficiência, entre outros.

Art 8º [...]

§3º Os sítios de que trata o §2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, [...]. (2011, p. 2).

Apesar das informações dispostas através da transparência ativa, em geral haverá informações que não serão publicadas na internet, por não despertarem o interesse coletivo ou por terem o uso muito restrito, entretanto, esse conteúdo também é público e, a sociedade deve ter acesso. A Lei de Acesso definiu procedimentos para esses tipos de situações: o cidadão poderá solicitar as informações que deverão ser atendidas dentro do prazo máximo estabelecido em Lei e em caso de negativa de acesso, têm-se mecanismos de recursos. Nesse sentido, a Lei de Acesso instituiu como dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. (2011, p. 2).

Importante salientar que o pedido de acesso à informação deverá conter entre outros dados o nome do requerente, o número de documentos de identificação válido, especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida, etc. A falta de um dos requisitos exime o

fornecimento da informação e implica na devolução do requerimento, sugerindo-se a complementação do dado faltoso ou incompleto, tudo conforme artigo 10, seus incisos e parágrafo, da lei em estudo.

Os SICs receberão as solicitações dos cidadãos e a administração pública terá o prazo de 20 dias, prorrogável por mais 10, para responder ao pedido de informação, quando seu atendimento imediato não for possível (art. 11). No caso de indeferimento, o interessado poderá, no prazo de 10 dias, interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão (art.15).

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. §1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§2º O prazo referido no §1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. (...)

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias. (2011, p. 3)

Nos artigos seguintes a LAI fala sobre o procedimento no âmbito do Poder Executivo Federal, dando autonomia aos outros poderes e às unidades federativas para definir regras específicas em legislação própria, respeitando as normas gerais estabelecidas pela LAI.

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III. (2011, p. 10)

Caso ocorra a negativa dos pedidos de informação, essa deverá vir acompanhada de fundamentação, caso contrário, ficará sujeito a penalidades o responsável pelo atendimento que vão de transgressão militar e infrações administrativas com penas de acordo com a Lei e ainda sujeitos ao enquadramento por improbidade administrativa, no caso de a informação ser parcialmente sigilosa e por isso não for autorizado pleno acesso, a Administração poderá fornecer cópia de documentos ou certidão do que não estiver resguardado por sigilo, concomitantemente uma justificativa adequada relativa à inviabilidade da plenitude da informação.

Todo aquele que tiver acesso à informação classificada como sigilosa, assume a responsabilidade de resguardar-lhe o pleno sigilo. O acesso, a divulgação e o tratamento de informações sigilosas ficam restritos a pessoas que por suas funções tenham necessidade real de conhecê-las e que para tanto estejam credenciadas. Também este acesso é assegurado aos agentes públicos que para tal estejam autorizados por lei. (CGU, 2011b)

2.2.3 Exceção à transparência

A Constituição Federal Brasileira garante o direito de acesso às informações, mas desde que essas informações não provoquem risco à sociedade ou ao Estado.

Art. 5º [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo de lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (1988, p. 2).

A Lei de Acesso à Informação também se preocupou com as informações pessoais e sigilosas e determinou que o Estado tivesse o dever de protegê-las tanto quanto à sua integridade, como também contra vazamentos e acessos indevidos, pois isto poderia causar graves danos.

As informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas devem ter seu acesso restrito por 100 anos, independente de classificação, e só podem ser acessadas: pela própria pessoa, por agentes públicos legalmente autorizados e por terceiros autorizados por previsão legal ou pelo consentimento da pessoa. (CGU, 2010b, p. 37).

O pedido de acesso às informações pessoais dependerá da comprovação da identidade do requerente e, no caso de terceiros, da assinatura de um termo de responsabilidade.

Informações classificadas sigilosa são informações cuja divulgação pode colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado. Essas informações embora sejam públicas, o acesso a elas deve ser restringido por um período determinado.

O artigo 23 da LAI enumera as oito hipóteses em que pode ocorrer classificação sigilosa da informação:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (2011, p. 6)

Para a LAI a divulgação da informação é a regra, classificar uma informação como sigilosa para restringir seu acesso é a exceção, por isso exige bastante cuidado. Segundo Condeixa (2012), a Lei aboliu o grau de confidencial da classificação sigilosa, restando apenas três graus: o reservado, o secreto e o ultrassecreto, com os prazos máximos respectivamente de 5, 15 e 25 anos (art. 24, § 1º).

No artigo 27 e seus incisos, estabelece quais autoridades têm poder para atribuir classificação sigilosa a informação sob a guarda do Estado. A classificação “ultrassecreto” pode ser feita pelas seguintes autoridades: Presidente e Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior.

A classificação no grau “secreto” é competente, além daquelas com atribuição para classificar no grau “ultrassecreto”, às autoridades titulares de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedade de economia mista. Para o grau de “reservado” são competentes as autoridades acima descritas e por aquelas que exerçam função de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superior, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regularização específica de cada órgão.

A Tabela 1 contém o resumo das autoridades competentes para atribuir grau de sigilo:

Tabela 1 - Autoridades Competentes versus grau de sigilo

GRAU	PRAZO	AUTORIDADE COMPETENTE
Ultrassecreto	25 anos	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente da República • Vice-Presidente da República • Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas • Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica • Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior
Secreto	15 anos	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente da República • Vice-Presidente da República • Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas • Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica • Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior • Titulares de autarquias, fundações ou emp. públicas e sociedades de economia mista

Reservado	5 anos	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente da República • Vice-Presidente da República • Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas • Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica • Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior • Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista • Autoridades que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade
-----------	--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora. (2013).

A Lei 12.527/11 implanta regras no que diz respeito à classificação da informação. Como princípio geral, define que informações públicas somente serão classificadas como sigilosas quando consideradas imprescindível à segurança da sociedade (à vida, segurança da população) ou da Entidade.

Importante se destacar o comentário de Condeixa (2012, p. 48):

Apenas autoridades federais do Poder Executivo podem atribuir grau de sigilo. Autoridades do Ministério Público, do Poder Judiciário, e dos níveis estadual, municipal e distrital de governo não têm competência para atribuir grau de sigilo a informação de que sejam detentoras. A classificação sigilosa diz respeito a questões de interesse nacional, que devem ser tratadas por autoridades federais. Assim, se um promotor de justiça estadual ou um secretário municipal tomarem conhecimento de informação que se enquadre numa das hipóteses do art. 23 da LAI, deve encaminhá-la à autoridade federal competente que providenciará a devida classificação sigilosa.

A Lei de Acesso à Informação demonstra o nível de amadurecimento e mobilização política atingida pela sociedade brasileira e tenta demonstrar o grau de comprometimento da Administração pública com os anseios da sociedade civil.

Com intuito de trabalhar para incrementar cada vez mais a transparência pública, o governo Federal criou um portal que possibilita ao cidadão o acompanhamento da gestão pública em seus programas e ações: o Portal da transparência.

2.2.4 Portal da Transparência

O Portal da Transparência surgiu basicamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é tida como um dos marcos mais relevante quando o assunto é transparência da administração pública e foi complementada com a Lei da Transparência que acrescentou dispositivo 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.

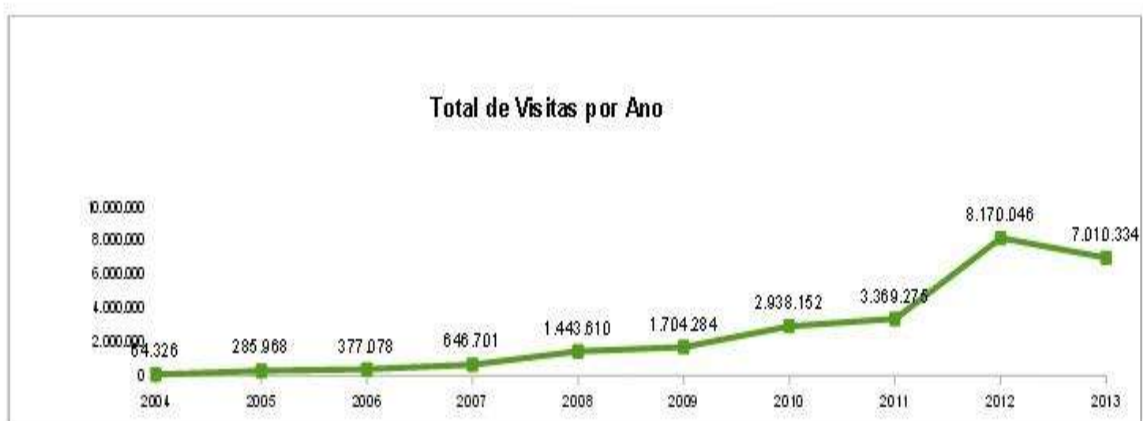
Culau e Fortis (2006, p. 98) dizem que:

(...) a principal finalidade do Portal da Transparência é tornar acessível dados e informações detalhadas sobre execução orçamentária e financeira, de início, da União, incluindo gastos realizados por seus órgãos e entidades, transferências de recursos federais, operações de descentralização de recursos, operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

Podem-se citar alguns destaques do Portal, por meio do qual a sociedade pode ser vigilante da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às informações acerca das transferências de recursos para estados e municípios, das execuções de programas de governo, dos gastos efetuados com os cartões de pagamento utilizados por todos os órgãos da administração direta do governo Federal, bem como informações sobre a distribuição dos recursos de programas como Bolsa Família, o Bolsa Escola e o Auxílio-Gás.

Desde sua implantação, em novembro de 2004, o portal da Transparência contabiliza um total aproximado de 26 milhões de visitas, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

Figura 4 - Total anual de visitas no Portal da Transparência.



Fonte - Portal da Transparência (2013).

O portal é uma poderosa ferramenta de apoio ao exercício do controle social, pois permite ao cidadão saber como o dinheiro público está sendo utilizado, ampliando as condições de controle desse recurso.

Somente no ano de 2013 até o mês de agosto deste, já foram aproximadamente 7 milhões de acessos o que corresponde uma média de aproximada 876 mil visitas/mês, como pode ser observado abaixo, no Quadro 1.

Quadro 1 - Total de visitas no Portal da Transparência por ano.

Mês/Ano	Visitas									
	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Janeiro	710.222	313.136	221.671	195.659	106.628	91.548	48.799	20.354	15.945	-
Fevereiro	615.777	286.260	220.643	188.106	96.499	152.867	48.874	19.072	10.561	-
Março	738.665	410.141	254.431	247.369	131.332	109.176	59.017	24.443	12.452	-
Abril	886.824	372.276	245.335	228.467	118.262	109.751	56.554	26.729	25.906	-
Mai	1.009.019	536.802	295.399	285.299	124.401	108.257	56.869	27.068	25.655	-
Junho	982.573	937.299	288.998	223.867	126.039	105.611	65.988	26.035	52.534	-
Julho	1.021.975	1.291.436	281.312	230.082	127.882	112.257	70.004	26.855	38.001	-
Agosto	1.045.279	1.163.608	320.463	257.655	169.302	123.455	66.829	37.999	25.876	-
Setembro		812.120	308.729	361.946	181.184	126.556	45.752	40.614	19.733	-
Outubro		795.427	305.453	248.316	175.652	119.441	47.431	48.164	18.830	-
Novembro		656.748	314.689	250.752	160.994	134.783	40.610	32.474	20.168	30.064
Dezembro		594.793	312.152	220.634	186.109	149.908	39.974	47.271	20.307	34.262
Média Mensal	876.292	680.837	280.773	244.846	142.024	120.301	53.892	31.423	23.831	32.163
Total	7.010.334	8.170.046	3.369.275	2.938.152	1.704.284	1.443.610	646.701	377.078	285.968	64.326

Fonte: Portal da Transparência (2013).

No Portal, as informações estão disponíveis ao usuário em linguagem simples e com navegação amigável, podendo ser acessado sem qualquer restrição ou necessidade de uso de senhas, em uma versão “cidadã” e compreensível, inclusive, por pessoas sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro (CGU, 2010b).

2.2.5 Páginas de Transparência

O Decreto 5.482 de 2005 formalizou a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, dando a responsabilidade à Controladoria Geral da União pela sua gestão, criou também as ‘Páginas de Transparência Pública’ complementando as ações do poder público, voltadas para o desenvolvimento do controle social, e da divulgação de dados e informações, *na internet*. Com essa criação, o Governo Federal quis apresentar dados referentes às despesas realizadas pelos órgãos e entidades da administração Pública Federal com informações sobre diárias e passagens, execução orçamentária, convênios, licitações, contratações, entre outras, de forma fácil, clara e atualizada.

As informações contidas nas Páginas de Transparência Pública complementam aquelas disponibilizadas no Portal da Transparência; a grande distinção das “Páginas de transparência” para o “Portal da transparência Pública” é que, as primeiras, informam o conteúdo detalhado sobre cada processo licitatório, cada contrato, de cada órgão ou entidade, enquanto que o segundo divulga as despesas de Governo – ação por ação, programa por programa, Município

por Município, especificando destinatário e favorecido dos recursos, a data e o valor da respectiva ordem bancária, aumentando assim as condições de controle do uso dos recursos públicos.

3 METODOLOGIA

Metodologia para Minayo, (2009, p. 12) “é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência. Etimologicamente, significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados, para fazer uma pesquisa científica”. Nesta seção se apresentam os procedimentos metodológicos da pesquisa: tipologia, universo e amostra, coleta e tratamento e análise dos dados.

3.1 Tipologia da pesquisa

Sampieri, Collado e Lucio (2006, p.12) observam que vários estudos realizados recentemente procuram integrar os enfoques qualitativos e quantitativos. Esse contexto é reforçado por Creswell (2010, p.39) ao afirmar que desde 1990, pesquisadores vem buscando a real integração entre os dois enfoques. Nesse sentido, os resultados ou a coleta de dados são usados lado a lado para reforçar uma ou outra abordagem. Assim, essa pesquisa é principalmente de natureza qualitativa, com aplicação de um *survey* de corte transversal, único momento quantitativo deste trabalho.

A natureza qualitativa para esse estudo é adequada, pois se preocupa principalmente em compreender uma realidade, analisando o processo, e não simplesmente analisar dados de forma estatística à medida que são reunidos ou levantados (MARTINS; THEÓPHILO, 2007). É também um meio para explorar e entender o que pensam os indivíduos ou os grupos sobre um problema social ou humano (CRESWELL, 2010).

Adicionalmente, optou-se por um procedimento tipicamente quantitativo, o levantamento, ou *survey*, de corte transversal por questionário com perguntas fechadas, para complementar a análise qualitativa realizada nessa pesquisa. A escolha por esse tipo de levantamento de corte transversal deve-se aos seguintes fatores relatados em Collis e Hussey (2005) e Barbie (2005): I- esse instrumento pode ser utilizado tanto para descrição, quanto para pesquisa exploratória; II- são usados para permitir descrever ou compreender as características ou opiniões de uma população através de uma amostra; III- são realizados quando há limite de tempo ou de recursos; e IV- os dados são coletados apenas uma vez, em um período de tempo curto, antes de serem analisados e relatados, é um instantâneo de uma situação em andamento, o que condiz com os procedimentos efetuados e a natureza desse trabalho.

A pesquisa tem caráter descritivo e exploratório. Exploratório, por se adequar à caracterização de Collis e Hussey (2005) acerca deste tipo de pesquisa, ou seja, um estudo

realizado “sobre um problema de pesquisa ou questão de pesquisa quando há pouco ou nenhum estudo anterior em que possamos buscar informações sobre a questão ou o problema”, e no caso do estudo em pauta, a literatura ainda é tímida.

Também se trata de um estudo descritivo, Beuren et al. (2009) afirma que a pesquisa descritiva se configura como estágio intermediário de pesquisa exploratória e explicativa: pois a pesquisa descritiva procura identificar, relatar e comparar. Isto condiz com a natureza dos objetivos desse trabalho, pois procura investigar, nos sites ligados à administração pública (sítios da prefeitura/portal da transparência), as informações apresentadas à sociedade como forma de transparência, verificando se essas informações estão de acordo com o exigido pela Lei de Acesso à Informação. Além, é claro, de descrever a percepção do gestor público sobre se há ou não controle dos gastos públicos pelos cidadãos, o chamado controle social.

Quanto aos procedimentos ou meios, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica porque tratou a fundamentação teórica a respeito do tema, ao selecionar e mapear a literatura pertinente. A análise bibliográfica qualitativa foi importante, porque permitiu conhecer o tema, por meio do levantamento sobre o assunto. O caráter documental da pesquisa deveu-se ao fato de ter sido realizado uma investigação direta das páginas dos portais das capitais brasileiras e portal da transparência, para conhecer o que as prefeituras das capitais do Brasil estão divulgando aos cidadãos, em respeito às exigências impostas pela lei 12.527/11, além das informações sobre as leis de acesso à informação.

Ainda sobre os procedimentos ou meios, o presente trabalho foi considerado de campo, já que coleta dados primários no contexto real em que o fenômeno em estudo ocorre.

3.2 Universo e amostra

O universo da pesquisa foi composto pelos 5.570 municípios brasileiros, representado cada um desses por sua respectiva prefeitura conforme apresentado na Tabela 2, da seção seguinte, já que a Lei de Acesso à Informação é nacional, estando sujeitos a essa Lei, a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Com base na população indicada, a pesquisa foi realizada com uma amostra não probabilística intencional composta das prefeituras das capitais de cada um dos estados brasileiros. O critério de escolha da amostra se deveu ao fato de se considerar que as prefeituras das capitais desempenham funções administrativas expressivas e desde 2010, estão obrigadas pela LC 131/2009 a disponibilizar na *internet* informações sobre a execução orçamentária e financeira, portanto tem mais tempo e condições de serem transparentes nas prestações de contas públicas.

3.3 Coleta de dados

A coleta de dados se deu na investigação de dados secundários e primários. A coleta de dados secundários se efetivou por meio da pesquisa bibliográfica e documental. Nessa etapa foi feita uma análise na legislação para enumerar os requisitos exigidos pela LAI para a divulgação das informações nos *sites* ligados à administração pública (sítios das prefeituras/portal da transparência, etc.).

A coleta de dados primários foi realizada em duas etapas distintas. Na primeira, os requisitos dos parágrafos primeiro e terceiro, do art. 8º da lei 12527, são comparados com as informações recolhidas diretamente dos *sites* e portais de transparência oficial, das prefeituras das capitais brasileiras, entre os dias 06.08.2013 a 08.12.2013, para se analisada a qualidade de adequação à LAI.

Na segunda etapa da coleta de dados primários foi efetuada a aplicação de questionário estruturado, com perguntas fechadas, aos gestores dos órgãos públicos municipais das capitais brasileiras, responsáveis pela transparência, conforme Apêndice B. O referido instrumento foi construído no *Google Drive*, como um formulário anexado ao *e-mail* de apresentação da autora e enviado por correio eletrônico (institucionais) aos gestores públicos relacionados direta ou indiretamente ao campo do direito de acesso à informação (secretários titulares, secretários executivos e chefes de gabinete das secretarias ligadas a planejamento, orçamento e gestão pública) das prefeituras das capitais brasileiras, conforme apresentado no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Locais de envio do questionário

CAPITAL	ÓRGÃO DA PREFEITURA
Aracaju	Gabinete Vice-Prefeito
Aracaju	Secretaria de Administração
Aracaju	Controladoria Geral do Município
Aracaju	Secretaria do Planejamento e Orçamento (SEPLAN)
Aracaju	Secretaria Municipal de Governo (SEGOV)
Belém	Gabinete do Prefeito
Belém	Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
Belém	Secretaria de Administração
Belo Horizonte	Ouvidoria do Município
Belo Horizonte	Secretaria de Finanças
Belo Horizonte	Secretaria de Planejamento
Belo Horizonte	Secretaria Políticas Sociais
Boa Vista	Comunicação Social
Boa Vista	Secretaria Municipal de Gestão Social
Boa Vista	Comissão Permanente de Licitação
Boa Vista	Controladoria Geral

Brasília	Secretaria de Planejamento de Orçamento
Brasília	Assessoria de Comunicação
Brasília	Planejamento Governamental
Brasília	Licitações e Compras
Brasília	Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF
Brasília	Secretaria de Administração do Município
Campo Grande	Central de Compras – CECOM
Campo Grande	Procuradoria Geral do Município – PGM
Campo Grande	Serviço de Informação ao Cidadão
Campo Grande	Secretaria Municipal de Administração – SEMAD
Campo Grande	Secretaria Municipal da Receita – SEMRE
Cuiabá	Gabinete do Prefeito
Cuiabá	Ouvidoria-Geral do Município
Curitiba	Governo Municipal
Curitiba	Procuradoria Geral do Município
Curitiba	Secretaria de Finanças
Curitiba	Secretaria de Planejamento e Gestão
Curitiba	Secretaria de Administração do Município
Florianópolis	Gestão Financeira
Florianópolis	Gerência de Análise, Liquidez e Despesa
Florianópolis	Gerência de Pagamento e Prestação de Contas
Florianópolis	Gerência Administrativa e Financeira
Florianópolis	Secretaria de Planejamento Orçamentário
Florianópolis	Controladoria Geral do Município.
Fortaleza	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
Fortaleza	SECOT - Secretaria da Controladoria e Transparência de Fortaleza
Fortaleza	SME - Secretaria de Educação
Goiânia	Controladoria Geral
Goiânia	Secretaria de Planejamento e Urbanismo
Goiânia	Secretaria de Finanças
João Pessoa	Secretaria de Administração
João Pessoa	Secretaria do Desenvolvimento Social
João Pessoa	Secretaria da Transparência Pública
João Pessoa	Controladoria Geral do Município
Macapá	Controladoria Geral do Município
Macapá	Secretaria Municipal de Finanças
Macapá	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Comércio
Macapá	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos
Maceió	Secretaria Municipal de Comunicação Social
Manaus	Gabinete do Prefeito
Manaus	Secretaria de Finanças, Planejamento e Tecnologia da Informação
Natal	Secretaria Municipal de Administração e Gestão Estratégica
Natal	Ouvidoria
Palmas	Diretoria de Transparência
Palmas	Gerência de Informações Urbanísticas - SIGPALMAS
Porto Alegre	Secretaria de Planejamento Estratégico e Gestão
Porto Alegre	Secretaria de Finanças
Porto Velho	Gabinete do Vice-Prefeito

Porto Velho	Controladoria Geral
Porto Velho	Coordenadoria Municipal de Comunicação Social
Recife	Controladoria Geral do Município
Recife	Secretaria de Finanças
Rio Branco	Chefia de Gabinete
Rio Branco	Secretaria de Planejamento
Rio Branco	Controladoria Geral
Rio Branco	Desenvolvimento Econômico e Finanças
Rio de Janeiro	Secretaria de Administração
Rio de Janeiro	Gabinete do Prefeito
Salvador	Secretaria de Gestão Pública
Salvador	Mais Social
Salvador	Secretaria da Fazenda
Salvador	Gabinete do Prefeito
São Luis	Secretaria da Fazenda
São Luis	Pacto por São Luis
São Luis	Secretaria de Imprensa
São Paulo	Controladoria Geral do Município
Teresina	Prefeitura
Vitória	Secretaria de Administração
Vitória	Secretaria da Fazenda
Vitória	Controladoria Geral do Município

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A fim de validar o questionário, primeiramente foi enviado por e-mail para os gestores do Rio de Janeiro; a resposta veio de pronto e sem ressalvas. Posteriormente, o questionário foi enviado para as demais 26 prefeituras e Brasília entre o período de 16.12.2013 e 30.03.2014 e foram obtidas 16 respostas, o que representa 59,25% da amostra inicialmente considerada.

3.4 Tratamento e Análise dos dados

Segundo Yin (2005, p. 137), a análise de dados “consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou, do contrário, recombina as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais em estudo”. Considerando o objetivo de analisar se as prefeituras das capitais brasileiras estão se adequando à LAI e divulgando em seus sites oficiais as principais informações impostas pela lei, foi efetuada uma busca de campo na internet e comparadas com os requisitos mínimos exigidos pela lei.

A partir do acesso a essas páginas, e da comparação com os requisitos exigidos pelos parágrafos 1º e 3º do art. 8º da Lei 12.527, foi possível realizar a análise da adequação das prefeituras pesquisadas à LAI.

Diante dos dados brutos encontrados sobre a adequação à lei 12.527 das prefeituras

das capitais brasileiras, optou-se por analisar primeiramente o quantitativo de requisitos atendidos e não atendidos, e quais são os mais ou menos atendidos por prefeitura. Em um segundo momento, para classificar a qualidade de atendimento do serviço de transparência dos municípios estudados, optou-se por dividir o quantitativo de requisitos obtidos na pesquisa de campo, em uma escala ordinal e definir dois critérios de análise qualitativa.

Para o primeiro critério qualitativo analisado, foi simplesmente considerado a metade dos requisitos impostos pela LAI (nesse caso oito requisitos) como ponto de referência. Assim, definiram-se quatro categorias para constituir um conceito de qualidade de atendimento à LAI: insuficiente, regular, bom e ótimo, e considerou-se uma adequação boa e ótima se a prefeitura atender mais de 8 requisitos e insuficiente e regular menos. Cada categoria é formada a partir da análise da frequência desses valores. Os intervalos admitidos para cada conceito são: insuficiente – entre 0 e 4 requisitos atendidos; regular – entre 5 e 8 requisitos atendidos; boa – entre 9 e 12; ótima – entre 13 e 16, conforme Tabela 3. Partindo dessa classificação, se um município, por exemplo, atender entre 13 e 16 requisitos, sua qualidade de atendimento à LAI é considerada ótima, e assim, sucessivamente.

Tabela 2 - Intervalos de requisitos atendidos versus Categorias de Qualidade

Itens por prefeitura	Conceito	Ponto de referência
0 -- 5	Insuficiente	
5 -- 9	Regular	8 requisitos atendidos
9 -- 13	Bom	
13 -- 16	Ótimo	

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Para o segundo fator de qualidade analisado, preocupou-se em dois pontos que a Lei obriga ao gestor cumprir: garantir a autenticidade das informações e mantê-las atualizadas, exigência do terceiro parágrafo do artigo 8º. Destacado isso, ponderou-se sobre a qualidade do serviço de atendimento à LAI: primeiro, se o órgão não garantir a autenticidade das informações prestadas, o serviço será considerado insuficiente; segundo, se o órgão não prestar as informações atualizadas, mas autênticas, o serviço será considerado regular. Essas definições são usadas mesmo que o órgão atenda a qualquer quantidade de requisitos da lei. As demais categorias de qualificação (bom e ótimo) seguem a definição da análise anterior: boa – entre 9 e 12; ótima entre 13 e 16 requisitos atendidos, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Intervalos de requisitos atendidos versus Categorias de Qualidade

Itens por prefeitura	Conceito	Ponto de referência
--	Insuficiente	Não garantir autenticidade
--	Regular	Não atualizar as informações
9 -- 12	Bom	--
13 -- 16	Ótimo	--

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Posteriormente, os dados colhidos foram tratados em programas e aplicativos de informática, por meio de planilha eletrônica, para a elaboração de quadros, tabelas e gráficos, apresentando sínteses de aspectos relevantes da situação estudada, e por meio da descrição qualitativa de tabelas e gráficos, realizou-se uma análise crítica em relação à adequação das capitais brasileiras à LAI.

Para analisar o segundo objetivo dessa pesquisa, utilizou-se de um de questionário constituído de três assuntos. Primeiro: caracterizar e identificar a prefeitura e o seu respectivo órgão público responsável transparência das informações; segundo, afirmações relacionadas à percepção do gestor quanto à utilização da LAI por parte do cidadão como forma de controle social; e terceiro, para complementar a análise do primeiro objetivo, ou seja, como está se dando a adequação às demandas impostas pela LAI, mas agora na perspectiva do administrador público responsável pela divulgação das informações das prefeituras das capitais brasileiras, possibilitando, assim, o confronto com o resultado obtido no primeiro objetivo específico.

Nesse sentido, todas as sentenças do questionário foram construídas no formato de escala Likert. Cooper e Schindler (2003, p.200) descrevem que “a escala de Likert nos ajuda a comparar o escore de uma pessoa com a distribuição de pontuações de um grupo de amostragem bem definido”. Nesse caso, a escala apresenta as opções (5-concordo totalmente; 4-concordo; 3-nem concordo, nem discordo; 2-discordo; 1-discordo totalmente).

O questionário foi constituído de duas perguntas abertas para caracterizar e identificar a prefeitura e o seu respectivo órgão público responsável pela transparência das informações, 11 afirmações associadas ao controle social e 3 referentes à adequação à LAI para complementar a análise do primeiro objetivo, conforme Quadro 3 a seguir.

Para uma visão ampla do processo, os dados do questionário foram examinados e interpretados por meio das respostas recebidas, sendo feita uma análise descritiva, utilizando-se de gráficos, para averiguar qual o público que mais apresenta pedidos de acesso a informações, tipo de informação é a mais solicitada e o público a quem mais as informações publicadas interessam.

Por meio desta análise é possível verificar, então, os pontos que merecem uma maior atenção e que devem ser mais valorizados pelos profissionais das prefeituras das capitais brasileiras e uma visão mais clara do processo de controle social pelos munícipes.

Os dados encontrados foram cuidadosamente compilados e posteriormente analisados, conforme exposto na seção seguinte.

Quadro 3 - Quadro Resumo

AS PREFEITURAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS ESTÃO SE ADEQUANDO À LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO (LAI)?	Objetivos específicos	Pressupostos	Variáveis estudadas	Instrumentos de coleta de dados	
				Análise do site	Quest.
	Analisar se as prefeituras das capitais brasileiras estão se adequando às demandas impostas pela LAI.	As prefeituras das capitais brasileiras estão atuantes na divulgação das informações públicas, seguindo os preceitos da Lei de Acesso à informação;	Lei de Acesso à Informação Pública – LAI Transparência ativa e passiva Portal da Transparência	Contemplado	Item 1 Item 2 Item 6
	Identificar, diante à percepção dos gestores das prefeituras das capitais brasileiras, utilização da LAI por parte do cidadão como forma de controle social.	O controle social é um complemento indispensável à boa utilização do dinheiro público, pois está diretamente relacionada ao aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas e a qualidade dos gastos governamentais	Contexto de Controle social Instrumentos de controle social Direito à informação Leis Orçamentárias Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar 131	Não Contemplado	Item 3 Item 4 Item 5 Item 7 Item 8 Item 9 Item 10 Item 11 Item 12 Item 13 Item 14

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O acesso rápido à informação por meio da *internet*, muito preciso e de custo diminuto, pode facilitar sobremaneira o conhecimento do cidadão quanto aos gastos públicos e dá aos mesmos, condições para fiscalizar, questionar, sugerir, acompanhar e controlar os recursos públicos.

Para permitir o acesso a informações relativas a gestão pública de um modo geral, o Brasil nos últimos anos criou leis com o intuito de oferecer ao cidadão esse tipo de prestação de serviços. Isso levará o cidadão não só a conhecê-las, mas, sobretudo, utilizá-las, seja na busca de informações, seja no exercício de sua cidadania.

Diante desse contexto, o presente trabalho, após investigação deste assunto, aponta resultados que sinalizam para a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação por parte dos gestores brasileiros que estão à frente das prefeituras das capitais do Brasil. Primeiramente, apresentam-se os resultados obtidos quanto à adequação das prefeituras das capitais brasileiras à LAI, dando uma visão geral sobre a quantidade e qualidade dessa adequação. Em seguida, tem-se a percepção do administrador público quanto ao controle social.

4.1 Adequação das prefeituras das capitais brasileiras à LAI

O universo da pesquisa foi composto pelos 5.570 municípios brasileiros, representado cada um desses por sua respectiva prefeitura conforme apresentado na Tabela 2, já que a Lei de Acesso à Informação é uma lei nacional, portanto estão sujeitos a LAI além da União, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Inicialmente, levantaram-se informações acerca da quantidade de Estados, capitais e respectivos municípios brasileiros, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 - Relação dos Estados, Capitais e número de municípios.

Estado	Capital	Número de municípios
Acre	Rio Branco	22
Alagoas	Maceió	102
Amazonas	Manaus	62
Amapá	Macapá	16
Bahia	Salvador	417
Ceará	Fortaleza	184
Distrito Federal	Brasília	1
Espírito Santo	Vitória	78

Goiás	Goiânia	246
Maranhão	São Luiz	217
Minas Gerais	Belo Horizonte	853
Mato Grosso do Sul	Campo Grande	79
Mato Grosso	Cuiabá	141
Pará	Belém	144
Paraíba	João Pessoa	223
Pernambuco	Recife	185
Piauí	Teresina	224
Paraná	Curitiba	399
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	92
Rio Grande do Norte	Natal	167
Rondônia	Porto Velho	52
Roraima	Boa Vista	15
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	497
Santa Catarina	Florianópolis	295
Sergipe	Aracajú	75
São Paulo	São Paulo	645
Tocantins	Palmas	139
TOTAL		5.570

Fonte: IBGE (2013). Listagem elaborada pela autora.

Diante da tabela apresentada e verificando a inexecuibilidade da proposta, optou-se por investigar somente as prefeituras das capitais, pois elas desempenham funções administrativas expressivas e estão obrigadas por lei desde 2010, a disponibilizar em meio eletrônico, informações acerca da gestão, demonstrando estarem aptas a apresentar, de forma transparente, suas prestações de contas.

Primeiramente, apresenta-se os resultados obtidos quanto à adequação das prefeituras das capitais brasileiras à LAI, dando uma visão geral sobre a quantidade e qualidade dessa adequação.

Os sítios e portais de transparência oficiais de todas as capitais brasileiras visitados para verificar a existência de divulgação dos requisitos exigidos pela LAI, conforme Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 - Sítios e portais de transparência oficiais visitados

CAPITAL	ESTADO	SIGLA	REGIÃO	SÍTIO
Aracaju	Sergipe	SE	Nordeste	http://www.aracaju.se.gov.br/
Belém	Pará	PA	Norte	http://ww3.belem.pa.gov.br/www/
Belo Horizonte	Minas Gerais	MG	Sudeste	http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/
Boa Vista	Roraima	RR	Norte	http://www.boavista.rr.gov.br/inicial
Brasília	Distrito Federal	DF	Centro-Oeste	http://www.brasilia.df.gov.br/
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	MS	Centro-Oeste	http://www.pm.cg.ms.gov.br/
Cuiabá	Mato Grosso	MT	Centro-Oeste	http://www.cuiaba.mt.gov.br/pages
Curitiba	Paraná	PR	Sul	http://www.curitiba.pr.gov.br/
Florianópolis	Santa Catarina	SC	Sul	http://www.pmfsc.gov.br/
Fortaleza	Ceará	CE	Nordeste	http://www.fortaleza.ce.gov.br/
Goiânia	Goiás	GO	Centro-Oeste	http://www.goiania.go.gov.br/site/index.html
João Pessoa	Paraíba	PB	Nordeste	http://www.joaopessoa.pb.gov.br/
Macapá	Amapá	AP	Norte	http://www.macapa.ap.gov.br/
Maceió	Alagoas	AL	Nordeste	http://www.maceio.al.gov.br/
Manaus	Amazonas	AM	Norte	http://www.manaus.am.gov.br/
Natal	Rio Grande do Norte	RN	Nordeste	http://portal.natal.rn.gov.br/
Palmas	Tocantins	TO	Norte	http://portal.palmas.to.gov.br/
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	RS	Sul	http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/
Porto Velho	Rondonia	RO	Norte	http://www.portovelho.ro.gov.br/
Recife	Pernambuco	PE	Nordeste	http://www2.recife.pe.gov.br/
Rio Branco	Acre	AC	Norte	http://www.riobranco.ac.gov.br/
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	http://www.rio.rj.gov.br/
Salvador	Bahia	BA	Nordeste	http://www.salvador.ba.gov.br
São Luís	Maranhão	MA	Nordeste	http://www.saoluis.ma.gov.br/
São Paulo	São Paulo	SP	Sudeste	http://www.capital.sp.gov.br/portalpmsp/homec.jsp
Teresina	Piauí	PI	Nordeste	http://www.teresina.pi.gov.br/
Vitória	Espírito Santo	ES	Sudeste	http://www.vitoria.es.gov.br/

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

A partir do acesso às páginas relatadas no Quadro 4, foi feita a comparação com os requisitos exigidos pelos parágrafos 1º e 3º, do art. 8º, da LAI, referente ao acesso às informações públicas, expostos no Quadro 5.

Quadro 5 - Parágrafos 1º e 3º da lei de nº 12.527/11 e seus requisitos.

Artigo	Parágrafo	Referência	Requisito
Art. 8º	§ 1º	Independente de requerimentos	Registros das Competências
			Estrutura Organizacional
			Endereços, telefones e horários
			Repasses ou transferências
			Despesas
			Procedimentos licitatórios
			Acompanhamento de programas
	§ 3º	Na forma de regulamento	Perguntas mais frequentes
			Ferramenta de Pesquisa
			Gravação de Relatórios
			Acesso automatizado por sistemas externos
			Formatos utilizados para a informação
			Garantia de autenticidade
			Manutenção da atualização
"Fale conosco"			
Acessibilidade para deficientes			

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

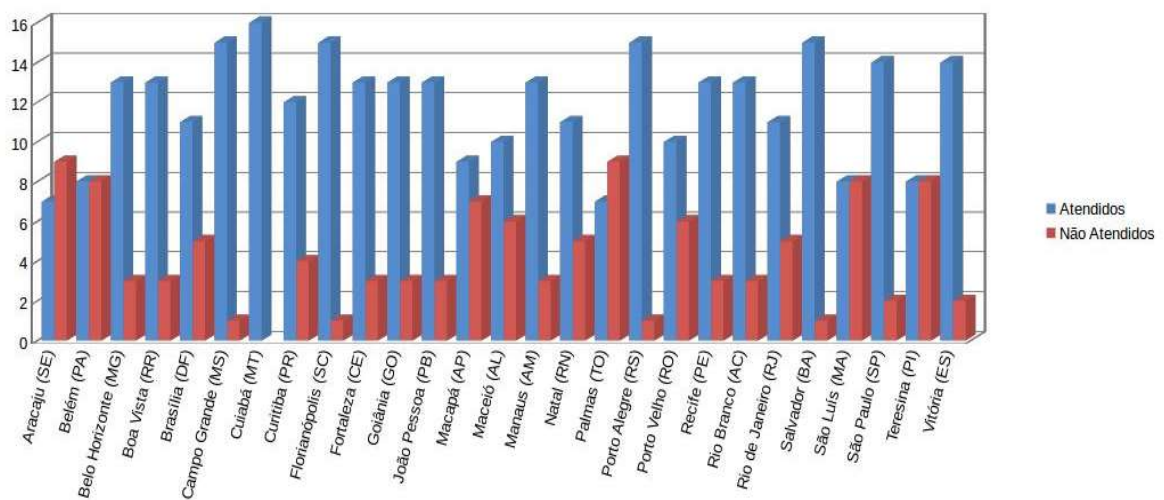
O Quadro 6 expõe o ‘número de requisitos’ atendidos e não atendidos por prefeitura, resultado da comparação citada acima. E o Gráfico 1 apresenta os mesmos valores para uma melhor visualização.

Quadro 6 - Dados brutos levantados nos portais e *sites* de transparências oficiais

Prefeituras	Aracaju (SE)	Belém (PA)	Belo Horizonte (MG)	Boa Vista (RR)	Brasília (DF)	Campo Grande (MS)	Cuiabá (MT)	Curitiba (PR)	Florianópolis (SC)	Fortaleza (CE)	Goiania (GO)	João Pessoa (PB)	Macapá (AP)	Vitória (ES)
Requisitos Atendidos	7	8	13	13	11	15	16	12	15	13	13	13	9	14
Requisitos Não Atendidos	9	8	3	3	5	1	0	4	1	3	3	3	7	2
Totais	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Prefeituras	Maceió (AL)	Manaus (AM)	Natal (RN)	Palmas (TO)	Porto Alegre (RS)	Porto Velho (RO)	Recife (PE)	Rio Branco (AC)	Rio de Janeiro (RJ)	Salvador (BA)	São Luís (MA)	São Paulo (SP)	Teresina (PI)	
Requisitos Atendidos	10	13	11	7	15	10	13	13	11	15	8	14	8	
Requisitos Não Atendidos	6	3	5	9	1	6	3	3	5	1	8	2	8	
Totais	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

Gráfico 1 - Quantitativo de requisitos atendidos e não atendidos por prefeitura.



Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Assim, constatou-se que as prefeituras nem sempre atendem a todos os requisitos. Porém, na sua maioria estes estão contemplados, como Belo Horizonte, Boa Vista, Porto Alegre, Vitória e outras. Outra parte atende a menos requisitos, como Macapá, Aracaju, Belém, Palmas, São Luís etc. Mas, ressalte-se que apenas a prefeitura de Cuiabá atende 100% dos preceitos normativos em pauta.

Continuando a análise dos dados, construiu-se um quadro sintético organizado de acordo com o que dispõe o Art. 8º da LAI, seus parágrafos 1º e 3º, suas referências e requisitos, como também informações decorrentes dos sítios das prefeituras e dos portais da transparência em estudo, conforme mostra o Quadro 7 a seguir, para verificar quais requisitos são os mais atendidos e quais são os menos atendidos.

Esse quadro tem a coluna Referência, com dois grupos de informações relevantes, tais como: “Independente de requerimentos”, ou seja, exigências da lei no sentido de quais documentos e informações deverão ser divulgados *ex officio*; e “Na forma de regulamento”, que se pode interpretar como sendo os requisitos sobre como o sítio deverá estar organizado em conformidade com a lei.

As colunas Sim e Não correspondem ao quantitativo de prefeituras das capitais brasileiras que preenchem o requisito em estudo, enquanto as demais colunas referem-se aos percentuais correspondentes.

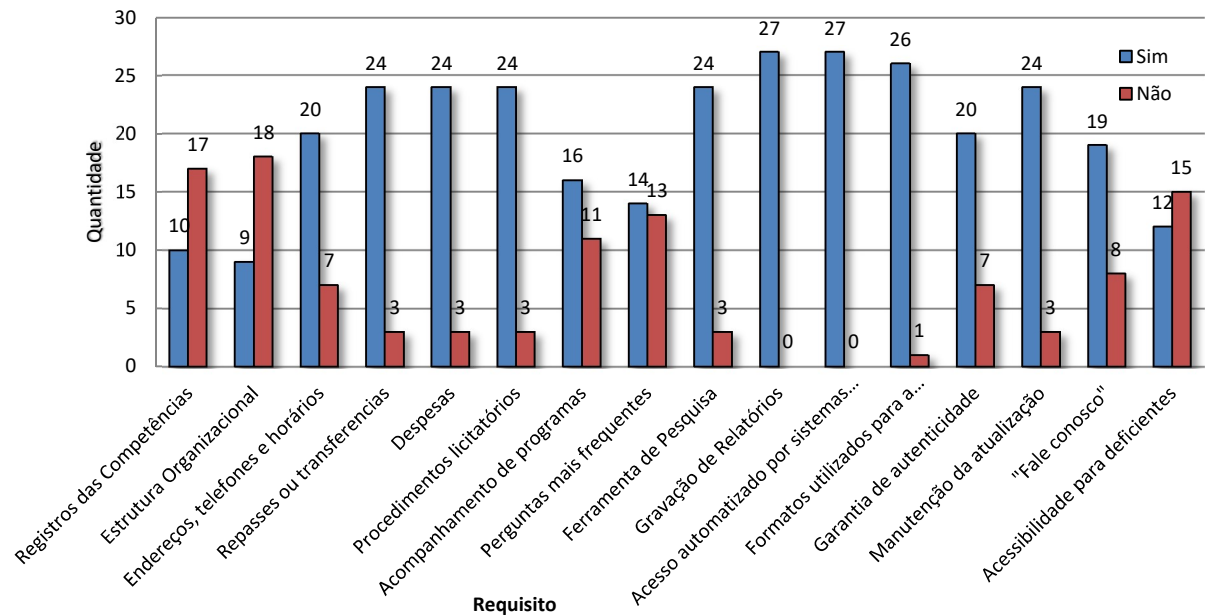
Quadro 7 - Análise de atendimento por requisito

Análise de atendimento por requisito:									
Artigo	Parágrafo	Referência	Requisito	Sim	Não	Totais	Sim %	Não %	Totais %
Art. 8º	§ 1º	Independente de requerimentos	Registros das Competências	10	17	27	37,04%	62,96%	100,00%
			Estrutura Organizacional	9	18	27	33,33%	66,67%	100,00%
			Endereços, telefones e horários	20	7	27	74,07%	25,93%	100,00%
			Repasses ou transferências	24	3	27	88,89%	11,11%	100,00%
			Despesas	24	3	27	88,89%	11,11%	100,00%
			Procedimentos licitatórios	24	3	27	88,89%	11,11%	100,00%
			Acompanhamento de programas	16	11	27	59,26%	40,74%	100,00%
			Perguntas mais frequentes	14	13	27	51,85%	48,15%	100,00%
	§ 3º	Na forma de regulamento	Ferramenta de Pesquisa	24	3	27	88,89%	11,11%	100,00%
			Gravação de Relatórios	27	0	27	100,00%	0,00%	100,00%
			Acesso automatizado por sistemas externos	27	0	27	100,00%	0,00%	100,00%
			Formatos utilizados para a informação	26	1	27	96,30%	3,70%	100,00%
			Garantia de autenticidade	20	7	27	74,07%	25,93%	100,00%
			Manutenção da atualização	24	3	27	88,89%	11,11%	100,00%
		"Fale conosco"	19	8	27	70,37%	29,63%	100,00%	
		Acessibilidade para deficientes	12	15	27	44,44%	55,56%	100,00%	

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

Para maior visibilidade dos resultados obtidos, o Gráfico 2 exibe o quantitativo de prefeituras das capitais brasileiras que atendem a cada um dos requisitos especificados pela LAI.

Gráfico 2 - Quantidade de prefeituras a atender e a não atender cada requisito da LAI



Fonte: Elaborada pela autora (2014)

Observou-se que os requisitos mais atendidos pelas prefeituras “independente de requerimentos” são “registros das despesas, informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive o respectivos editais” e “resultados e registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros”. Os menos atendidos são “estrutura organizacional”, seguido de “registro das competências das respectivas uniades”.

Dentre os requisitos na “forma de regulamento” os mais atendidos pelas prefeituras das capitais brasileiras são “possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas de texto, de modo a facilitar a análise das informações” e “possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.” O requisito na “forma de regulamento” menos atendido é “adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência”

Para estudar os dados brutos encontrados em um formato mais qualitativo, optou-se por dividir os valores obtidos (número de requisitos atendidos), em uma escala ordinal de quatro categorias (insuficiente, regular, bom e ótimo), conforme detalhado na subseção 3.4, da seção

anterior, para classificar a qualidade de atendimento do serviço de transparência das prefeituras estudadas.

Em uma primeira análise, é considerada a metade dos requisitos impostos pela LAI (nesse caso oito requisitos) como ponto de referência. Ao se usar esse delineamento, obteve-se um percentual de 81,49% das capitais que atendem metade ou mais da metade dos requisitos impostos pela LAI. Refinando esses dados, percebe-se que 55,56% destas mesmas capitais, atendem mais de 12 requisitos de um total de 16, o que é um valor bastante satisfatório. A categorização de qualidade de adequação de cada prefeitura segundo os critérios estabelecidos é apresentada no Quadro 8 a seguir.

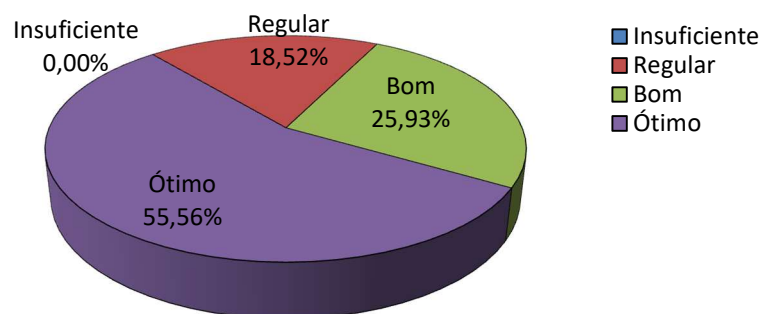
Quadro 8 - Qualidade do atendimento à LAI de cada prefeitura

Prefeitura	Aracaju (SE)	Belém (PA)	Belo Horizonte (MG)	Boa Vista (RR)	Brasília (DF)	Campo Grande (MS)	Cuiabá (MT)	Curitiba (PR)	Florianópolis (SC)	Fortaleza (CE)	Goiânia (GO)	João Pessoa (PB)	Macapá (AP)	Vitória (ES)
Qualidade	Reg.	Reg.	Óti.	Óti.	Bom	Óti.	Óti.	Bom	Óti.	Óti.	Óti.	Óti.	Bom	Óti.
Prefeitura	Maceió (AL)	Manaus (AM)	Natal (RN)	Palmas (TO)	Porto Alegre (RS)	Porto Velho (RO)	Recife (PE)	Rio Branco (AC)	Rio de Janeiro (RJ)	Salvador (BA)	São Luís (MA)	São Paulo (SP)	Teresina (PI)	
Qualidade	Bom	Óti.	Bom	Reg.	Óti.	Bom	Óti.	Óti.	Bom	Óti.	Reg.	Óti.	Reg.	

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

Para uma melhor visualização, o Gráfico 3 apresenta, em percentuais, a qualidade de serviço de adequação à LAI.

Gráfico 3 - Análise da qualidade de serviço de transparência dos portais pesquisados.



Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Prosseguiu-se com a análise dos dados anteriores, ressaltando o que dispõe a LAI sobre autenticidade e atualização das informações disponibilizadas. A lei 12.527/11 em seu artigo 8º, parágrafo 3º, inciso V e VI determina que é obrigatório ao gestor garantir a autenticidade e a integridade e manter atualizadas as informações disponíveis para acesso.

Destacados esses elementos, passou-se a considerar nessa pesquisa que a qualidade do serviço de adequação à LAI seria determinada pela ênfase aos critérios de ‘autenticidade’ e ‘atualização’, por se considerar que sem os mesmos, as informações apresentadas perdem sua importância.

Dessa maneira, foi feita uma segunda análise usando novamente a escala ordinal de quatro categorias (insuficiente, regular, bom e ótimo), entretanto utilizando os seguintes critérios de qualificação: 1º, se a prefeitura da capital brasileira não tiver a garantia da autenticidade das informações prestadas, o serviço é considerado insuficiente; 2º, se a prefeitura não tiver as informações prestadas atualizadas, mas garantir a autenticidade e integridade, o serviço é considerado regular. Essas definições são usadas mesmo que a prefeitura atenda a qualquer quantidade de requisitos da lei. As demais categorias de qualificação (bom e ótimo) seguem a definição detalhada na subseção 3.4, da seção anterior. (boa – entre 9 e 12 requisitos atendidos; ótima entre 13 e 16 requisitos atendidos). Vê-se o novo resultado obtido ao se utilizar esses preceitos no Quadro 9.

Quadro 9 - Qualidade do atendimento à LAI de cada prefeitura

Prefeituras	Aracaju (SE)	Belém (PA)	Belo Horizonte (MG)	Boa Vista (RR)	Brasília (DF)	Campo Grande (MS)	Cuiabá (MT)	Curitiba (PR)	Florianópolis (SC)	Fortaleza (CE)	Goiânia (GO)	João Pessoa (PB)	Macapá (AP)	Vitória (ES)
Qualidade	Ins.	Ins.	Óti.	Óti.	Bom	Ins.	Óti.	Ins.	Óti.	Óti.	Óti.	Óti.	Bom	Óti.
Prefeituras	Maceió (AL)	Manaus (AM)	Natal (RN)	Palmas (TO)	Porto Alegre (RS)	Porto Velho (RO)	Recife (PE)	Rio Branco (AC)	Rio de Janeiro (RJ)	Salvador (BA)	São Luís (MA)	São Paulo (SP)	Teresina (PI)	
Qualidade	Bom	Óti.	Bom	Ins.	Reg.	Bom	Óti.	Óti.	Bom	Óti.	Ins.	Óti.	Ins.	

Fonte: Elaborada pela autora (2014)

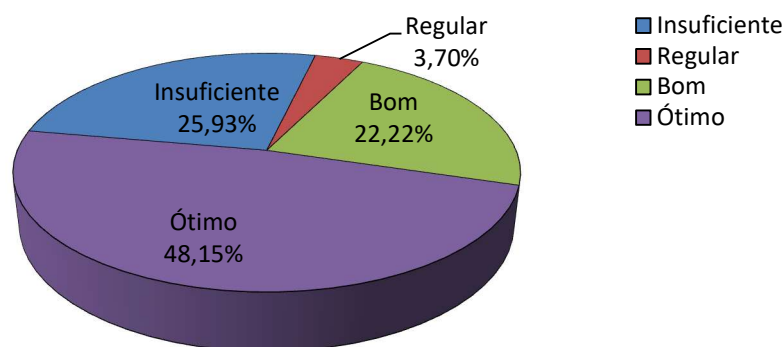
Como exemplo do exposto aqui, pode-se verificar que a capital de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, atende a 15 requisitos da LAI, como se pode observar no Quadro 7. No entanto,

ela não atende exatamente ao critério de autenticidade dos dados (conferir Apêndice C). Dessa forma, para os preceitos estabelecidos nesta pesquisa, Campo Grande tem uma qualidade insuficiente na transparência dos dados públicos.

Feitas essas considerações e agora comparando os Quadros 8 e 9, observa-se uma mudança considerável de contexto. As prefeituras de Aracajú (SE), Belém (PA), Campo Grande (MS), Curitiba (PR), Palmas (TO), São Luiz (MA), Teresina (PI) que antes tinham qualidade entre ótimo e regular, passam a configurar uma qualidade INSUFICIENTE de adequação, pois não atendem ao requisito da garantia de autenticidade das informações apresentadas, e Porto Alegre (RS) que na análise do Quadro 8 tinha qualidade ótimo, configura-se agora como REGULAR, pois mesmo que possua garantia de dados autênticos, as informações disponibilizadas não são atualizadas.

Visualizando percentualmente, o novo contexto, observa-se agora que um pouco menos da metade, 48,15% das prefeituras das capitais brasileiras têm uma qualidade ótima de atendimento, o número de prefeituras com qualidade insuficiente aumentou para 25,93%, e, conseqüentemente houve uma diminuição dos regulares, agora com 3,7% e houve também uma diminuição do número de prefeituras consideradas de bom atendimento, que passa a contar com 22,22%, tudo sintetizado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Qualidade do serviço de transparência dos portais pesquisados com novo critério de análise.



Fonte: Elaborada pela autora (2014).

A fim de complementar as análises anteriores, foi enviado um questionário para as 27 prefeituras das capitais brasileiras citadas no Quadro 2, da subseção 3.3, contendo três afirmações sobre transparência pública a fim de observar a percepção do administrador público quanto ao cumprimento da obrigação de transparência das informações geradas pelas prefeituras das

capitais brasileiras. Foram obtidas 16 respostas, ou seja, 59,25% da amostra inicialmente considerada, conforme pode ser visto no Quadro 10.

Quadro 10 - Prefeituras respondentes ao questionário enviado

PREFEITURA	ÓRGÃO
Aracaju	Controladoria Geral do Município
Belo Horizonte	Ouvidoria do Município
Boa Vista	Controladoria Geral
Florianópolis	Controladoria Geral do Município
Fortaleza	SECOT - Secretaria da Controladoria e Transparência de Fortaleza
Goiânia	Controladoria Geral
João Pessoa	Secretaria da Transparência Pública
Macapá	Controladoria Geral do Município
Maceió	Secretaria Municipal de Comunicação Social
Manaus	Gabinete do Prefeito
Palmas	Diretoria de Transparência
Porto Alegre	Secretaria de Finanças
Recife	Controladoria Geral do Município
Rio de Janeiro	Gabinete do Prefeito
São Paulo	Controladoria Geral do Município
Vitória	Secretaria da Fazenda

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Segundo os dados coletados, 63% de todos os gestores respondentes ao questionário afirmaram concordar totalmente em dizer que as receitas e despesas estão disponibilizadas em tempo real no portal da transparência/*site* de sua prefeitura, enquanto 38% apenas concordam com a mesma declaração. Nenhuma prefeitura afirmou estar com as informações desatualizadas, o que contrasta com o verificado na análise realizada nos portais das prefeituras, uma vez que foi identificado que Porto Alegre (RS), Aracaju (SE) e Palmas (TO) não possuem suas informações atualizadas.

Corroborando com o indicado acima, tem-se que 94% da amostra trabalhada dizem concordar ou concordar totalmente que aumentou a transparência das contas públicas com a criação da LAI. Pode-se observar ainda, que apenas uma das capitais da amostra, no caso Vitória, capital do estado do Espírito Santo, diz não concordar, nem discordar dessa afirmação, como se pode verificar no Quadro 11 logo a seguir.

Quadro 11 - Respostas dos gestores quanto ao aumento da transparência das contas públicas.

Com a criação da LAI, aumentou a transparência das contas públicas?			
<i>Aumento da Transparência</i>			
Escala	Afirmação	Qtde	Total %
1	Discordo totalmente	0	0%
2	Discordo	0	0%
3	Nem concordo nem discordo	1	6%
4	Concordo	11	69%
5	Concordo totalmente	4	25%
Total		16	100%

Fonte: Elaborada pela autora (2014).

Outro ponto questionado foi com relação à transparência passiva, ou seja, quando ocorre de o interessado apresentar um pedido de acesso à informação a prefeitura, por qualquer meio legítimo. Para isso acontecer, a prefeitura deve disponibilizar atendimento pessoal aos cidadãos a fim de orientá-los quanto ao acesso à informação. Além disso, deve informá-los sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso às informações, por eles solicitados.

Diante dessas exigências, 50% dos gestores indagados sobre essa questão responderam que concordam totalmente sobre ela, enquanto 25% apenas concordam, 13% nem concordam nem discordam, 6% discordam e 6% discordam totalmente, conforme Quadro 12. Apenas Manaus (AM) discorda dessa declaração e apenas Vitória (ES) afirmou discordar totalmente desse item.

Quadro 12 - Respostas dos gestores quanto ao aumento da transparência

A prefeitura possui atendimento pessoal aos cidadãos que permite orientá-los quanto ao acesso às informações, como também protocolizar documentos e requerimentos.			
<i>Orientações ao acesso</i>			
Escala	Afirmação	Qtde	Total %
1	Discordo totalmente	1	6%
2	Discordo	1	6%
3	Nem concordo nem discordo	2	13%
4	Concordo	4	25%
5	Concordo totalmente	8	50%
Total		16	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Uma vez terminada a análise sobre a qualidade da adequação das prefeituras das capitais brasileiras à LAI, pesquisou-se sobre a percepção dos administradores públicos quanto ao controle social do cidadão. Esse ponto é descrito na próxima subseção.

4.2 Percepção do administrador público quanto ao Controle Social

A sociedade é potencialmente detentora de direitos e estes podem ser cobrados por meio da participação popular - seja contribuindo com sugestões e demandas voltadas para a elaboração de planos de governo que venham ao encontro de suas necessidades, tomando parte nas decisões relativas às políticas públicas adotadas pelo Estado, que interferem diretamente na vida da coletividade, seja por meio da fiscalização e do controle social dos atos da administração pública, utilizando-se dos diversos canais existentes para esta finalidade, como as audiências públicas, as ouvidorias, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, enfim, atuando firmemente em todas as instâncias ao alcance da sociedade. Neste sentido, é salutar afirmar que a iniciativa popular é um dos instrumentos mais importantes e de alcance dos cidadãos.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em seu portal, define controle social de forma clara e precisa: “o controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública, no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania”.

Cabe lembrar que o governo vem criando ferramentas que possibilitam à sociedade essa participação, entretanto se questiona: será que a população está realmente utilizando essas ferramentas e fazendo seu papel de fiscalizador?

Segundo a percepção do gestor público, quanto ao controle social para fiscalizar a prestação de contas públicas e demais atos governamentais, exercido pela sociedade por meio do portal de transparência/*site* da prefeitura, obteve-se o seguinte resultado: 6 gestores de capitais responderam que concordam ou concordam totalmente que a população está mais ativa na fiscalização dos gastos públicos com a divulgação da prestação de contas dos governantes pela *internet*; 9 nem concordam nem discordam e apenas 1 gestor discorda da afirmação, conforme pode ser observado no Quadro 13. Apenas João Pessoa (PB) afirma concordar totalmente que há controle social para fiscalizar as prestações de contas do município, enquanto apenas Vitória (ES) discorda dessa afirmação. No entanto, observa-se que mais da metade dos gestores (56%) não sabem declarar se esse controle social realmente está acontecendo.

Quadro 13 - Respostas de gestores quanto ao controle social para fiscalizar prestações de contas

A população acessa o portal de transparência/site da prefeitura para fiscalizar a prestação de contas dos governantes			
Es- cala	Afirmção	Nº de Capitais	Percentual (%)
1	Discordo totalmente	0	0%
2	Discordo	1	6%
3	Nem concordo nem discordo	9	56%
4	Concordo	5	31%
5	Concordo totalmente	1	6%
Total		16	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

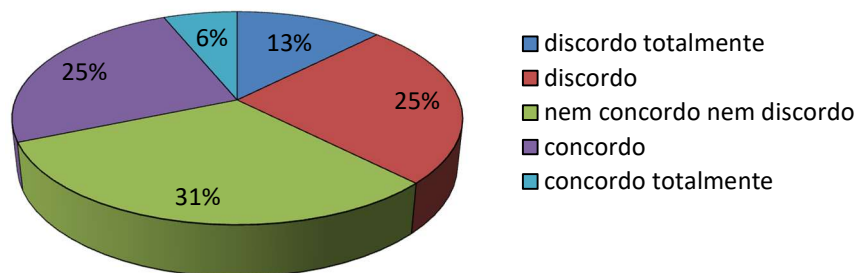
Outra exigência da lei 12.527 é que os requerimentos ao serem protocolizados nos órgãos públicos devem conter, entre outros dados, o nome do requerente, sua qualificação e a especificação, de forma clara e precisa da informação requerida, conforme artigo 10 da mencionada lei.

Dessa forma, os gestores municipais podem identificar os segmentos populacionais que mais apresentam pedidos de acesso à informação: ativistas/líderes comunitários, estudantes e servidores públicos.

A classificação pelos gestores públicos quanto ao acesso pelos estudantes ficou da seguinte forma: 38% dos gestores discordam ou discordam totalmente que essa classe é a que mais apresenta pedidos de informações, 31% dos gestores abstiveram-se da resposta e os demais, ou seja, os outros 31% concordam ou concordam totalmente que os estudantes são os segmentos da população que mais acessam o portal, conforme Gráfico 5.

Gráfico 5 - Demonstrativo de acesso da classe estudantil

Acesso - estudantes

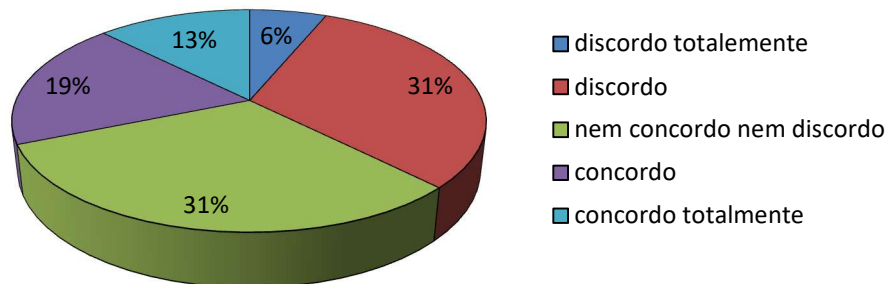


Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Quanto aos líderes comunitários/ativistas, os gestores se posicionaram da seguinte forma: 37% discordam ou discordam totalmente serem esses os que mais apresentam pedidos de informações; 32% concordam ou concordam totalmente, e o restante se abstiveram, como apresenta o Gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6 - Acesso líderes comunitários/ ativistas

Acesso - líderes comunitários/ativistas

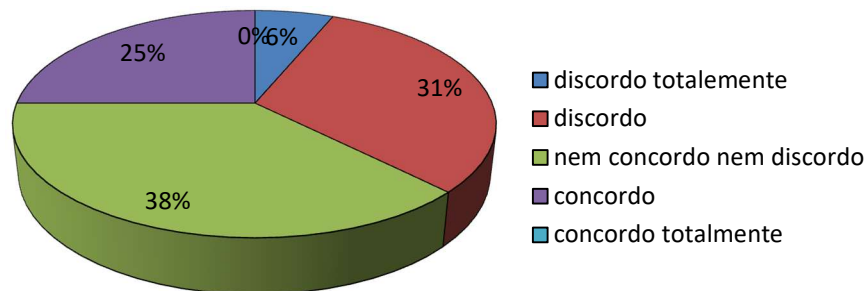


Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Por último, os servidores públicos, em que 37% dos gestores discordam ou discordam totalmente que os funcionários públicos são os que mais apresentam pedidos de informações; 38% se abstiveram e 25 % concordam serem os mesmos que mais apresentam pedidos de acesso a informações aos órgãos públicos (conferir Gráfico 7).

Gráfico 7 - Acesso de servidores públicos

Acesso - servidores públicos



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Outra ênfase dada no questionário está relacionada aos assuntos mais questionados pelos cidadãos. Foram destacados quatro tópicos: acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; dados dos servidores; repasses e transferências de recursos financeiros e, por fim, licitações e contratos. Diante disso, os gestores posicionaram-se da seguinte maneira: O item ‘acompanhamento de programas, ações, projetos e obras’ empatou com o assunto ‘dados dos servidores públicos’ com 38% dos gestores concordando serem os assuntos mais questionados pelos cidadãos. Ainda sobre ‘acompanhamento de programas, ações, projetos e obras’, 31% dos gestores discordaram e outros 31% se abstiveram da resposta. Sobre 'dados dos servidores: 32% dos gestores responderam que discordam ou discordam totalmente ser esse assunto o mais procurado pelos cidadãos e, 31% se abstiveram.

‘Repasse ou transferência de recursos financeiros’ é um assunto em que 26% dos gestores discordam ou discordam totalmente ser o mais procurado pelos cidadãos, entretanto 56% concordam, enquanto o restante dos gestores absteve-se da resposta.

Como último assunto pesquisado tem-se 'licitações e contratos'. No geral, a pesquisa indica que, 25% dos gestores discordam ou discordam totalmente ser esse o assunto mais procurado pelos cidadãos, isso significa 4 unidades federativas (Aracaju, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória); 13% dos administradores públicos se abstiveram da resposta e os demais, 62%, concordam ou concordam totalmente que o assunto ‘licitações e contratos’ é o mais pesquisado pela população, conforme os quadros de 14 a 17.

Quadro 14 - Respostas de gestores quanto ao controle social sobre acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

As perguntas mais frequentes feitas pelo cidadão que utiliza LAI são sobre acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.			
<i>Acompanhamentos de programa</i>			
Escala	Afirmação	Qtde	Total %
1	discordo totalmente	0	0%
2	discordo	5	31%
3	nem concordo nem discordo	5	31%
4	concordo	6	38%
5	concordo totalmente	0	0%
Total		16	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Quadro 15 - Respostas de gestores quanto ao controle social de dados sobre os servidores.

As perguntas mais frequentes feitas pelo cidadão que utiliza LAI são sobre dados dos servidores.			
<i>Dados dos servidores</i>			
Escala	Afirmação	Qtde	Total %
1	discordo totalmente	2	13%
2	discordo	3	19%
3	nem concordo nem discordo	5	31%
4	concordo	6	38%
5	concordo totalmente	0	0%
Total		16	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Quadro 16 - Respostas de gestores quanto ao controle social sobre repasses ou transferências de recursos financeiros.

As perguntas mais frequentes feitas pelo cidadão que utiliza LAI são sobre repasses ou transferências de recursos financeiros.			
<i>Repasses ou transferências</i>			
Escala	Afirmação	Qtde	Total %
1	discordo totalmente	2	13%
2	discordo	2	13%
3	nem concordo nem discordo	3	19%
4	concordo	6	38%
5	concordo totalmente	3	19%
Total		16	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Quadro 17 - Respostas dos gestores quanto ao controle social sobre licitações e contratos.

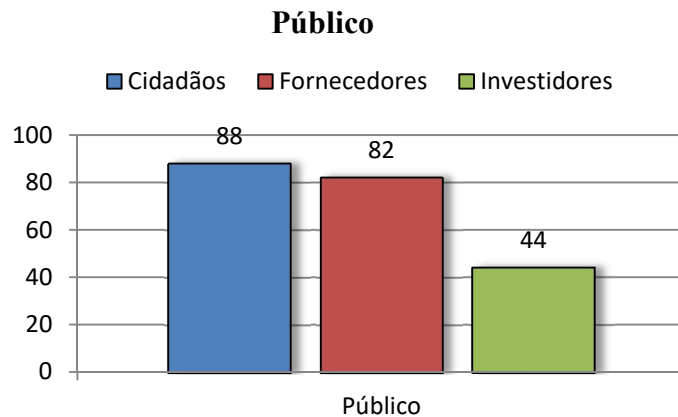
As perguntas mais frequentes feitas pelo cidadão que utiliza LAI são sobre licitações e contratos.			
<i>Licitações e contratos</i>			
Escala	Afirmação	Qtde	Total %
1	discordo totalmente	1	6%
2	discordo	3	19%
3	nem concordo nem discordo	2	13%
4	concordo	9	56%
5	concordo totalmente	1	6%
Total		16	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Por fim, foi questionado ao gestor se as informações disponibilizadas nos sites/ portal da transparência atendem aos interesses de alguns segmentos da sociedade. Para esse trabalho, definiu-se os seguintes setores: fornecedores, investidores e o cidadão comum.

Como forma de resumir os dados alcançados, construiu-se o Gráfico 8 com a soma dos percentuais do posicionamento dos gestores que concordavam totalmente e dos que apenas concordavam sobre o atendimento de interesse de cada setor.

Gráfico 8 - Público a quem as informações disponibilizadas mais atendem aos interesses. (%)



Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Observando o Gráfico 8, pode-se verificar, comparando os percentuais encontrados, que os gestores perceberam que as informações disponibilizadas no portal da transparência /site da prefeitura atendem principalmente aos interesses do cidadão comum, pois estes obtiveram um percentual maior que os outros dois, com 88% das opiniões dos gestores (soma dos percentuais que concordaram totalmente e apenas concordaram), em seguida atendem aos fornecedores, que obtiveram 82% e, por último, com 44%, aos investidores.

Uma vez terminada a apresentação dos resultados alcançados por esse trabalho, na próxima seção serão feitas as considerações finais sobre essa pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas pelos cidadãos, sendo aplicável aos três Poderes: União, Estados e Municípios. Os órgãos e entidades públicas devem garantir o direito de acesso amplo, pleno, imediato e gratuito às informações e documentos produzidos e custodiados por Poder, órgão ou entidade municipal, que não tenha sido classificado como sigiloso. Qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, pode apresentar pedido de acesso às informações dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Essa pesquisa analisou a adequação das prefeituras das capitais brasileiras à Lei de Acesso à Informação e a percepção do gestor público dessas mesmas prefeituras sobre o controle social do cidadão. Foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, configurando-se como um estudo de caráter exploratório e descritivo, sendo de natureza principalmente qualitativa no que refere à abordagem do problema e à natureza da interpretação dos dados. A aplicação de um levantamento, ou *survey*, por questionário, para auxiliar nas análises qualitativas, foi o único momento quantitativo do trabalho.

Analisar se as prefeituras das capitais brasileiras estão se adequando às demandas impostas pela LAI foi o objetivo central do trabalho. Sobre esse aspecto, foram analisados os *sites* e portais de transparência das prefeituras das capitais brasileiras responsáveis pela divulgação das informações exigidas e apresentado um comparativo com os requisitos estabelecidos pela LAI.

Diante dos dados obtidos, foram realizadas duas análises: na primeira, optou-se por analisar o quantitativo de requisitos atendidos e não atendidos. Nessa primeira apreciação, usando apenas o critério ‘quantitativo de requisitos atendidos’, constatou-se que as prefeituras nem sempre atendem a todos os requisitos. Porém, na sua maioria estes estão contemplados, como Belo Horizonte, Boa Vista, Porto Alegre, Vitória e outras. Outra parte da amostra atende a menos requisitos, como Macapá, Aracaju, Belém, Palmas, São Luís etc. Mas, ressalte-se que, a prefeitura de Cuiabá atende 100% dos preceitos normativos da LAI.

Ainda analisando o quantitativo de requisitos atendidos pelas prefeituras, mas agora destacando quais foram os requisitos mais ou menos atendidos, apresentam-se as seguintes considerações: dentre a referência “independente de requerimentos” os requisitos mais atendidos estão “registros das despesas, informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive o respectivos editais” e “resultados e registro de quaisquer repasses ou transferências de

recursos financeiros”. Os menos atendidos são “estrutura organizacional”, seguido de “registro das competências das respectivas uniades”.

Dentre a referência “Na forma de regulamento” os mais atendidos pelas prefeituras das capitais brasileiras são “possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas de texto, de modo a facilitar a análise das informações” e “possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”. Os menos atendido é “adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência”.

Na segunda análise efetuada pela pesquisa, buscou-se acrescentar um formato mais qualitativo. Os dois critérios utilizados podem ser encontrados de forma mais detalhada na seção 3 sobre a metodologia empregada.

Com relação ao primeiro critério qualitativo analisado sobre a qualidade de atendimento à LAI, observa-se que em apenas dois anos de existência da LAI, 81,49% das capitais atendem mais da metade (oito) dos requisitos impostos pela mencionada lei 12.527/11, como por exemplo: Belém (PA), Brasília (DF), Macapá (AP), Maceió (AL), Natal (RN), São Luiz (MA), entre outras. Observou-se ainda, que 55,56% dessas mesmas capitais atendem mais de 12 requisitos de um total de 16, como Belo Horizonte (MG), Boa vista (RR), Campo Grande (MS), entre outras, o que pode ser considerado um resultado bastante satisfatório. No entanto, volta-se a destacar apenas uma capital brasileira, Cuiabá, MT, após dois anos da implantação da lei está atendendo a todos os requisitos impostos pela LAI.

No segundo critério qualitativo utilizado, priorizaram-se os requisitos de autenticidade e atualização dos dados disponibilizados para acesso, já que são condições exigidas pela LAI, nos incisos V e VI, do parágrafo 3º, de seu art. 8º.

Dessa maneira, considerou-se que se esses requisitos (autenticidade e atualização) não forem atendidos, os demais perdem sua importância, pois de que vale, por exemplo, ter um demonstrativo de despesa, se esse não tem autenticidade e/ou não está atualizado? Assim, feitas essas considerações, a prefeitura que não garantir a autenticidade das informações, passa a configurar com a qualidade de seu serviço de transparência insuficiente, mesmo que atenda a quaisquer outros quantitativos de requisitos obrigatórios; se a prefeitura garante autenticidade, mas as informações não são atualizadas, avalia-se a qualidade do serviço como regular, independentemente da quantidade de requisitos atendidos.

Com a adoção desses novos elementos de avaliação, verifica-se agora que um pouco menos da metade das capitais tem uma qualidade ótima de atendimento, mais precisamente,

48,15% dessas capitais brasileiras prestam informações atualizadas e com garantia de autenticidade e atendem a mais da metade dos requisitos impostos pela LAI.

No entanto, constata-se agora que 25% possuem uma qualidade insuficiente de disponibilização dos dados. As capitais que tiveram sua classificação modificada por não atender os preceitos estabelecidos na segunda análise foram: Aracajú (SE), Belém (PA), Campo Grande (MS), Curitiba (PR), Palmas (TO), São Luiz (MA), Teresina (PI) que tiveram sua pontuação alterada para insuficiente, pois não possuíam garantia de que as informações disponibilizadas eram autênticas, e Porto Alegre (RS) para regular, pois, embora suas informações sejam autênticas, não eram atualizadas regularmente. Destaca-se ainda o caso de Campo Grande, que apesar de acatar a 15 requisitos da LAI, não atende exatamente ao critério de autenticidade.

Considera-se, assim, que a adequação à LAI nas prefeituras das capitais brasileiras ainda se encontra em andamento, mesmo passados dois anos da implantação da lei. Essa adequação à lei 12527/11 pode ser apreciada de uma forma geral como razoável, mas que ainda peca por não atender a dois requisitos essenciais determinado por lei, quais sejam: a autenticidade e a atualização das informações disponibilizadas ao acesso. Isso foi identificado pela pesquisa, quando se constatou que quase 30%, ou seja, oito prefeituras das 27 capitais do país não garantem que os seus dados disponibilizados na internet sejam autênticos ou atualizados.

Diante desse contexto, pode-se afirmar que as prefeituras das capitais brasileiras estão atuantes na divulgação das informações públicas, contudo nem todas elas estão seguindo estritamente os preceitos da Lei de Acesso à informação; já que as informações geradas pelas prefeituras, muitas vezes são apresentados sem atualizações e autenticidade, quesitos exigidos expressamente pela lei 12.527/11.

A fim de complementar as análises foi enviado um questionário para as 27 prefeituras das capitais brasileiras, contendo três afirmações sobre transparência pública a fim de observar a percepção do administrador público quanto ao cumprimento da obrigação de transparência das informações geradas pelas prefeituras das capitais brasileiras. Foram obtidas 16 respostas, ou seja, 59,25% da amostra inicialmente considerada. Os dados coletados constataram que, o gestor público percebe, com a criação da LAI, que aumentou a transparência das contas públicas por parte das prefeituras e que essas estão disponibilizando as informações em tempo real em seus sites da *internet*. Foi a percepção de 100% dos gestores que participaram da presente investigação.

Quanto ao segundo objetivo da pesquisa: Identificar a percepção dos gestores das capitais brasileiras quanto à utilização da LAI por parte do cidadão como forma de controle social, constatou-se que a sociedade está mais ativa no processo de acompanhamento e fiscalização

das contas públicas. Dados levantados evidenciaram que a sociedade se tornou mais ativa no processo de acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos, observou-se que 37% dos respondentes concordam, ou concordam totalmente que a população acessa o portal da transparência/sites das prefeituras para fiscalizar a prestação de contas dos governantes, apenas 6% discordam dessa afirmação, entretanto, importante destacar que 56% abstiveram-se da resposta.

Todo esse acompanhamento da sociedade, o chamado controle social, leva a se questionar quais os assuntos mais procurados pela sociedade. Vale salientar que, neste ponto constatou-se que ‘licitações e contratos’ é o assunto mais examinado, sinalizando para a conclusão de que a sociedade está preocupada com a boa utilização do dinheiro público, pois a execução de obras, a prestação de serviços e o fornecimento de bens para o setor público, ocorrem, em regra, por meio de licitação. Esse ponto vem confirmar o segundo pressuposto da pesquisa de que o controle social é um complemento indispensável à boa utilização do dinheiro público, pois está diretamente relacionada ao aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas e a qualidade dos gastos governamentais.

Outro ponto bem discutido da lei 12.527 refere-se à transparência passiva. A lei determina, em seu artigo 10, que os pedidos de acesso a informações, ao serem protocolizados nos órgãos públicos das prefeituras, devem conter a identificação do requerente, sua qualificação e a especificação do pedido, de forma clara e precisa.

Dessa forma, os gestores municipais puderam identificar os segmentos populacionais que mais apresentaram pedidos de acesso à informação como sendo os ativistas/líderes comunitários com 32% de votos, em relação aos estudantes (31%), e servidores públicos com 25% dos votos dos gestores respondentes ao questionário.

Por fim, foi questionado ao gestor se as informações disponibilizadas nos sites/ portal da transparência atendem aos interesses de alguns segmentos da sociedade. Para esse trabalho definiu-se os seguintes setores: fornecedores, investidores e o cidadão comum. Os gestores perceberam que as informações disponibilizadas no portal da transparência/site da prefeitura atendem principalmente aos interesses do cidadão comum, pois estes obtiveram um percentual maior que os outros dois, com 88% das opiniões dos gestores (soma dos percentuais que concordaram totalmente e apenas concordaram), em seguida atendem aos fornecedores, que obtiveram 82% e, por último, com 44%, aos investidores.

Cumprido destacar que o estudo apresentou limitações, ao considerar que o Brasil tem poucos estudos acadêmicos sobre a aplicabilidade LAI, inclusive por ser uma lei nova, do ano de 2011, e no que diz respeito à inexecutabilidade da proposta de analisar o universo da pesquisa de 5.570 municípios brasileiros, representado cada um desses por sua respectiva prefeitura.

Por fim, considerando as limitações apresentadas e o universo que o assunto alcança, se espera o interesse e a vontade de novos pesquisadores em continuar investigando essa temática, sobretudo procurando conhecer o grau de satisfação do cidadão quanto à transparência pública, sejam em atendimento as suas necessidades, seja no intuito de manter-se atualizado os dados, como também investigar o modelo ideal de demonstrativos a ser apresentada a sociedade para que esta se mantenha atualizada sobre os feitos daqueles que os representa.

REFERÊNCIAS

- ABRAJI. **Associação brasileira de jornalismo investigativo: portal**. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.abraji.org.br/?id=75>>. Acesso em: 24 jul. 2013.
- ANDRADE, Adriana e ROSSETTI, José Paschol. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4.ed.ver e ampl. São Paulo: Atlas, 2006.
- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 133f. Dissertação (CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BARBIE, E. **Métodos de pesquisa de survey**. 3 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- BARRETT, Pat. **Corporate Governance and Accountability for Performance**. In Seminar by IPAA and ASCPAs, Canberra, 1997. Disponível em: http://anao.gov.au/uploads/documents/Corporate_governance_and_Accountability_for_Performance.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2014.
- BATISTA, C. L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BICALHO, L. **Transparência e controle social: a lei complementar 131/2009**. 2013. Disponível em: <<http://blog.inesc.org.br/2009/06/25transparencia-e-controle-social- a lei-complementar-1312009/>>. Acesso em: 19 agosto 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988
- _____. Portal da Transparência (2013). **Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>. Acesso em: agosto de 2013.
- BEUREN, I. M. et al.(orgs.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- COOPERS, Donald R; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- CONDEIXA, F. de M. S. P. Comentários à Lei de Acesso à Informação. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3199, 4 abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21436>>. Acesso em: 3 out. 2013.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública: teoria e prática**. 5. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CGU. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público: Um guia para o cidadão garantir os seus direitos**. 2.ed. Brasília, DF, 2010.

CGU. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 2.ed. Brasília, DF, 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **A CGU**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/CGU/>. Acesso em: 02. Agosto. 2013.

_____. **Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527**. Brasília, DF, 2011.

_____. **Escola Virtual da CGU: Rumo a uma cultura de acesso à informação: a lei 12.527/2011**. 2. Brasília, DF, 2011. 2º turma.

CRESWELL, J. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo e quantitativo**. 3 ed, Porto Alegre: ArtMed, 2010.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. de A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela lei de responsabilidade fiscal. *In: XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINIST RACIÓN PÚBLICA*. [S.l.: s.n.] **Anais...** 2011. p. 7–10.

CUNHA, S. S. O controle social e seus instrumentos. Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia, 2003.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 11. São Paulo: atlas, 2002.

GRUMMAN, M. Dossiê governabilidade, informação e fiscalização política: Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97–108, set 2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONOMICO – INESC. **Transparência orçamentária nas Capitais do Brasil**: portal. [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/Trasnparencia%20Orçamentária%20- %20Original>>. Acesso em: 01 agosto 2013.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC**. 4ª Ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

IFAC, Internacional Fedration of Accountants, **Governance in the public sector: A govern-**

ing body perspective, 2001. Disponível em: <web.ifac.org/.../publications/...governance.../study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acesso em: setembro de 2013.

JARDIM, J. M. **Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, DF, p. 5-40, set - dez 2007.

LOPES, R. **Projeto de lei nº 219/2003**. Brasília, DF, 8 dez 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=115054filename=PL+219/2003>. Acesso em: 23 mar. 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, viçosa, v.2, n.1, p. 110-135, jan/mar.2010. disponível em [HTTP://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf) Acesso 15 de dezembro de 2013.

MACEDO, J. de J.; CORBARI, E. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade e Finanças-USP**, SciELO Brasil, v. 20, n. 51, p. 44–60, 2009.

MARQUES, L. V.; RIBEIRO, K. C. de S.; ROGERS, P. Operações financeiras públicas sob a ótica da lei de responsabilidade fiscal: estudo de caso da prefeitura municipal de Uberlândia–MG. In: **Anais do XII Congresso Brasileiro de Custos**. [S.l.: s.n.], 2005.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MINAYO, Maria Cecília. **Método de pesquisa**. (Orgs.) Tatiana Engel Gerhardt; Denise Tolfo Silveira. Porto Alegre, Editora UFGS, 2009, 120p. _

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171–187, 2010. Disponível em: <www.enap.gov.br/index.php?option=comdocmantask=catiewgid=904Itemid=129>. Acesso em: 23 jun. 2013.

PREFEITURA DE RECIFE. **Portal da Transparência de Recife**. Disponível em: <<http://www.aracaju.se.gov.br/>>. Acesso em 22 ago. 2013.

PREFEITURA DE BELÉM. **Portal da Transparência Belém**. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=30>>. Acesso em 22 ago. 2013.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Transparência e Acesso à informação Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=acessoinformacao>>. Acesso em 22 ago. 2013.

PREFEITURA DE BOA VISTA. **Portal da Transparência Boa Vista**. Disponível em: <<http://www.boavista.rr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 24 ago. 2013.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE BRASÍLIA. **Portal da Transparência do Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.brasilia.df.gov.br/>>. Acesso em 24 ago. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL CAMPO GRANDE-MS. **Portal da Transparência Campo Grande-MS** Disponível em: <<http://www.brasilia.df.gov.br/>>. Acesso em 24 ago. 2013.

PREFEITURA DE CUIABÁ. **Novo Portal Transparência. Prefeitura Municipal de Cuiabá**. Disponível em: <http://sic.tce.mt.gov.br/home/index/id_entidade/47>. Acesso em 25 ago. 2013.

PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA. **Portal da Transparência de Curitiba**. Disponível em: <<http://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em 25 ago. 2013.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS. **Portal da Transparência Florianópolis Transparente**. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/sites/transparencia1/>>. Acesso em 25 ago. 2013.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Portal da Transparência de Fortaleza**. Disponível em: <<http://portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>>. Acesso em 28 ago. 2013.

PREFEITURA DE GOIÂNIA. **O Portal da Transparência de Goiânia**. Disponível em: <<http://www.goiania.go.gov.br/shtml/transparencia/principal.shtml>>. Acesso em 31 ago. 2013

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Portal da Transparência de João Pessoa**. Disponível em: <<http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/>>. Acesso em 31 ago. 2013.

PREFEITURA MACAPÁ. **Portal da Transparência Macapá**. Disponível em: <<http://186.216.160.78:5601/scpiweb/>>. Acesso em 1º set. 2013.

PREFEITURA DE MACEIÓ. **Portal da Transparência Prefeitura de Maceió**. Disponível em: <<http://ssmfwebsvr.smf.maceio.al.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 1º set. 2013.

PREFEITURA DE MANAUS. **Transparência Prefeitura de Manaus**. Disponível em: <<http://semef.manaus.am.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 1º set. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. **Portal da Transparência Natal**. Disponível em: <<http://portal.natal.rn.gov.br/transparencia/index/>>. Acesso em 07 set. 2013.

PREFEITURA PALMAS. **Portal da Transparência Palmas**. Disponível em: <<http://prodata.palmas.to.gov.br/servicosonline/portaldatransparencia.html#>>. Acesso em 07 set. 2013
Prefeitura de Porto Alegre.

PREFEITURA DE PORTO VELHO. **Portal Transparência e Acesso à Informação**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 08 set. 2013.

PREFEITURA DE RECIFE. Portal da Transparência Recife. Disponível em: <<http://portal-transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php>>. Acesso em 08 set. 2013.

PREFEITURA DE RIO BRANCO. **Cidade Transparente**. Prefeitura de Rio Branco. Disponível em: <<http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/>>. Acesso em 15 set. 2013.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Rio Transparente**. Controladoria Geral do Município. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://riotransparente.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em 15 set. 2013.

PREFEITURA SALVADOR. **Portal Transparência**. Prefeitura Municipal de Salvador. Disponível em: <<http://transparencia.sefaz.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em 15 set. 2013.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. **Portal da Transparência de São Luís**. Disponível em: <<http://www.lei131.com.br/portal/f?p=450:1:>>. Acesso em 15 set. 2013.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Transparência Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>>. Acesso em 16 set. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. Transparência Prefeitura Municipal de Teresina. Disponível em: <<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em 16 set. 2013

PREFEITURA DE VITÓRIA. **Portal de Transparência de Vitória**. Disponível em: <<http://sistemas1.vitoria.es.gov.br/transparenciaWeb/Despesa.aspx?MunicipioID=1>>. Acesso em 16 set. 2013

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SILVA, P. R.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), v. 4, n. 8, p. 99–119, 2007.

SILVA, C. B. da. **Os instrumentos de transparência e controle social e o papel da contabilidade aplicada ao setor público: a percepção dos gestores dos municípios mais populosos do Brasil e dos municípios da região sul com mais de 50.000 habitantes**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012. <http://hdl.handle.net/10183/61945>

YIN, R.K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – E-mail Enviado à Prefeituras das Capitais Brasileiras

(E-mail de apresentação enviado às prefeituras das capitais brasileiras com questionário anexo)

Senhor Secretário,

Sou mestranda da Universidade Federal do Ceará – UFC no curso de Administração e Controladoria e servidora do município de Fortaleza. No momento estou na construção da dissertação em que estudo a Lei de Acesso a Informação que tem como tema central: ADEQUAÇÃO DAS PREFEITURAS À LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO: UM ESTUDO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Contando com sua colaboração, envio-lhe o questionário anexo a fim de que seja respondido de forma a subsidiar a conclusão do meu estudo do mestrado. As perguntas são de simples resposta e serão usados apenas para fins acadêmicos.

Peço-lhe gentilmente que, se possível, o questionário seja respondido acessando o link abaixo, ou enviando resposta para o e-mail (iedasoares.ufc@gmail.com).

Caso tenha interesse de ver o estudo (dissertação) após sua conclusão, favor manifestar o interesse junto ao questionário, pois terei o maior prazer em divulgá-lo.

Grata,

Iêda Soares
iedasoares.ufc@gmail.com

APÊNDICE C - Dados brutos sobre os requisitos atendidos por prefeitura

Requisitos Lei n° 12.527 - Lei de Acesso à Informação										
Artigo	Parágrafo	Referência	Requisito	Aracaju (SE)	Belém (PA)	Belo Horizonte	Boa Vista (RR)	Brasília (DF)	Campo Grande	Cuiabá (MT)
Art. 8°	§ 1°	Independente de requerimentos	Registros das Competências	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
			Estrutura Organizacional	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
			Endereços, telefones e horários de atendimento nas unidades	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Repasses ou transferências de recursos financeiros	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
			Despesas	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
			Procedimentos licitatórios (editais, resultados e contratos celebrados)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Perguntas mais frequentes da sociedade	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	§ 3°	Na forma de regulamento	Ferramenta de Pesquisa	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Gravação de Relatórios	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Acesso automatizado por sistemas externos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Divulga formatos utilizados para estrutura da informação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Garantia de autenticidade das informações	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
			Manutenção da atualização das informações	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Local que permita a comunicação ("fale conosco")			Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
Acessibilidade para pessoas com deficiência			Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	

Requisitos Lei n° 12.527 - Lei de Acesso à Informação											
Artigo	Parágrafo	Referência	Requisito	Curitiba (PR)	Florianópolis (SC)	Fortaleza (CE)	Goiânia (GO)	João Pessoa (PB)	Macapá (AP)	Maceió (AL)	
Art. 8°	§ 1°	Independente de requerimentos	Registros das Competências	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	
			Estrutura Organizacional	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	
			Endereços, telefones e horários de atendimento nas unidades	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	
			Repasses ou transferências de recursos financeiros	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
			Despesas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
			Procedimentos licitatórios (editais, resultados e contratos celebrados)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
			Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	
			Perguntas mais frequentes da sociedade	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	
	§ 3°	Na forma de regulamento	Ferramenta de Pesquisa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
			Gravação de Relatórios	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
			Acesso automatizado por sistemas externos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
			Divulga formatos utilizados para estrutura da informação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
			Garantia de autenticidade das informações	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
			Manutenção da atualização das informações	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Local que permita a comunicação ("fale conosco")			Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não		
Acessibilidade para pessoas com deficiência			Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	

Requisitos Lei n° 12.527 - Lei de Acesso à Informação										
Artigo	Parágrafo	Referência	Requisito	Manaus (AM)	Natal (RN)	Palmas (TO)	Porto Alegre (RS)	Porto Velho (RO)	Recife (PE)	Rio Branco (AC)
Art. 8°	§ 1°	Independente de requerimentos	Registros das Competências	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
			Estrutura Organizacional	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
			Endereços, telefones e horários de atendimento nas unidades	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não
			Repasses ou transferências de recursos financeiros	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Despesas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Procedimentos licitatórios (editais, resultados e contratos celebrados)	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
			Perguntas mais frequentes da sociedade	Não	Não	Não	sim	Não	Sim	Sim
	§ 3°	Na forma de regulamentação	Ferramenta de Pesquisa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Gravação de Relatórios	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Acesso automatizado por sistemas externos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Divulga formatos utilizados para estrutura da informação	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
			Garantia de autenticidade das informações	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
			Manutenção da atualização das informações	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Local que permita a comunicação ("fale conosco")			Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Acessibilidade para pessoas com deficiência			Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	

Requisitos Lei n° 12.527 - Lei de Acesso à Informação									
Artigo	Parágrafo	Referência	Requisito	Rio de Janeiro (RJ)	Salvador (BA)	São Luís (MA)	São Paulo (SP)	Teresina (PI)	Vitória (ES)
Art. 8°	§ 1°	Independente de requerimentos	Registros das Competências	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
			Estrutura Organizacional	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
			Endereços, telefones e horários de atendimento nas unidades	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Repasses ou transferências de recursos financeiros	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Despesas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Procedimentos licitatórios (editais, resultados e contratos celebrados)	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
			Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
			Perguntas mais frequentes da sociedade	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim
	§ 3°	Na forma de regulamentação	Ferramenta de Pesquisa	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
			Gravação de Relatórios	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Acesso automatizado por sistemas externos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Divulga formatos utilizados para estrutura da informação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
			Garantia de autenticidade das informações	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
			Manutenção da atualização das informações	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Local que permita a comunicação ("fale conosco")			Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	
Acessibilidade para pessoas com deficiência			Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim	