

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ALEXANDRE MAGNO BORGES PEREIRA SANTOS

**MAIS DE UMA DÉCADA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: A REALIDADE
NA REGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA**

UBERLÂNDIA
2023

ALEXANDRE MAGNO BORGES PEREIRA SANTOS

**MAIS DE UMA DÉCADA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: A REALIDADE
NA REGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA**

Tese apresentada à banca avaliadora junto à Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Administração.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade

Orientador: Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior

UBERLÂNDIA
2023

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S237 Santos, Alexandre Magno Borges Pereira, 1979-
2024 MAIS DE UMA DÉCADA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
[recurso eletrônico] : a realidade na região do
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba / Alexandre Magno
Borges Pereira Santos. - 2024.

Orientador: Valdir Machado Valadão Júnior.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Administração.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2024.63>
Inclui bibliografia.

1. Administração. I. Valadão Júnior, Valdir Machado ,
1962-, (Orient.). II. Universidade Federal de
Uberlândia. Pós-graduação em Administração. III. Título.

CDU: 658

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 5M, Sala 109 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: (34) 3239-4525 - www.fagen.ufu.br - ppgaadm@fagen.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Administração				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, número 18, PPGADM				
Data:	29 de janeiro de 2024	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:00
Matrícula do Discente:	11923ADM001				
Nome do Discente:	Alexandre Magno Borges Pereira Santos				
Título do Trabalho:	MAIS DE UMA DÉCADA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: a realidade na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba				
Área de concentração:	Regionalidade e Gestão				
Linha de pesquisa:	Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade				
Projeto de Pesquisa de vinculação:					

Reuniram-se na sala 223, bloco 1F, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Administração, assim composta: Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes (UFU), Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges (UFU), Prof^a. Dr^a. Alessandra de Sá Mello da Costa (PUC-RJ), Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira (UFG) e Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior (UFU), orientador do candidato. Ressalta-se que a Prof^a. Dr^a. Alessandra de Sá Mello da Costa e o Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira participaram da defesa por meio de webconferência e os demais membros da banca e o aluno participaram *in loco*.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

Aprovado

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **José Eduardo Ferreira Lopes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/01/2024, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Valdir Machado Valadão Júnior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/01/2024, às 16:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Walmott Borges, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/01/2024, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra de Sá Mello da Costa, Usuário Externo**, em 30/01/2024, às 20:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vicente da Rocha Soares Ferreira, Usuário Externo**, em 31/01/2024, às 05:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5122776** e o código CRC **7D1F2D2E**.

ALEXANDRE MAGNO BORGES PEREIRA SANTOS

**MAIS DE UMA DÉCADA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: A REALIDADE
NA REGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA**

DEFESA PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM
ADMINISTRAÇÃO

COMISSÃO JULGADORA

Presidente e Orientador : Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior
2º Examinador : Profa. Dra. Alessandra de Sá Mello da Costa – PUC/RJ
3º Examinador : Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira – UFG
4º Examinador : Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges – UFU
5º Examinador : Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes – UFU

Uberlândia, 29 de janeiro de 2024.

RESUMO

- i) Contextualização. O Brasil atribuiu aos seus municípios mais autonomia e responsabilidades do que outros países que também adotam a forma federativa de Estado. Contudo, 94% deles têm menos de 100.000 habitantes, o que leva a questionamentos sobre sua capacidade de cumprir com essas atribuições. Por outro lado, a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabeleceu vários requisitos para que os órgãos públicos (inclusive os municípios) concretizem o princípio constitucional da transparência.
- ii) Objetivo. Investiga-se se os municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba detêm as capacidades estatais – habilidades de solucionar problemas públicos, usando recursos necessários e coordenando a atuação de diferentes segmentos sociais – suficientes para se desincumbir das exigências da LAI. Os objetivos específicos são: descrever as exigências da LAI; identificar se os municípios detêm subcapacidade técnico-administrativa para atendê-las; discutir se há e de que forma se apresenta a subcapacidade político-relacional; propor parâmetros para avaliação.
- iii) Método. Usaram-se métodos quantitativos e qualitativos e a coleta de dados foi predominantemente documental. No sentido de ratificar ou retificar as evidências levantadas em documentos, foram utilizadas entrevistas e pedidos reais de informação ao Serviço de Informação ao Cidadão eletrônico (e-SIC) dos portais pesquisados. O objeto de pesquisa foram os municípios da região com população superior a 10.000 (dez mil) habitantes.
- iv) Resultados. Notou-se que os municípios estudados detêm razoável subcapacidade técnico-administrativa, mas fraca subcapacidade político-relacional – a pesquisa revelou descaso da administração pública com as respostas a pedidos específicos de informação formulados pela população em geral. Além disso, os resultados são bastante heterogêneos e não foi possível estabelecer uma associação entre os níveis das subcapacidades estudadas e os aspectos socioeconômicos.
- v) Aderência da pesquisa com a área de concentração do PPGAdm (Regionalidade e Gestão) e com a linha de pesquisa. A tese atende ao aspecto da regionalidade, pois foi realizada no âmbito dos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba com população acima de 10.000 (dez mil habitantes). Em relação a linha, a tese discute um dos projetos de pesquisa vinculado à linha Sociedade, Desenvolvimento e Regionalidade: “Capacidades Estatais”. Nela se faz uma avaliação da aplicabilidade de lei e do impacto da ação administrativa na sociedade a partir dos portais municipais: sua associação aos requisitos da lei e a participação popular por meio de órgãos de controle social.
- vi) Impacto e caráter inovador na produção intelectual. A tese é inédita ao propor um roteiro de avaliação para todos os aspectos das subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional exigidos pela Lei de Acesso à Informação. Além disso, estabelece um ranking da transparência entre os municípios da região e identifica a baixa efetividade dos sistemas e-SIC das prefeituras. Também descarta algumas explicações oferecidas pela literatura para a diferença de performance entre os municípios e sugere outras categorias para estudos futuros. Por fim, importante apontar o seu ineditismo teórico qualitativo, pois não se encontrou qualquer trabalho monográfico que avaliasse a capacidade dos municípios dessa região para atender aos ditames da LAI sob a lógica das subcapacidades escolhidas. Também se estabelece o diálogo entre as disciplinas da Administração e do Direito.
- vii) Impacto econômico, social e regional. Os resultados da pesquisa podem servir de orientação aos municípios que têm mais de 10.000 (dez mil) habitantes – cerca de 56% dos municípios brasileiros e que comportam mais de 94% da população nacional.
- viii) Implicações regionais. A tese apresenta um bom diagnóstico da situação para a região estudada. A análise detalhada dos itens abordados permite identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria nos municípios estudados. O roteiro de avaliação é de fácil

replicação e sua aplicação periódica permite acompanhar avanços ou retrocessos no nível de transparência ao longo do tempo.

ix) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável atendidos na pesquisa. Acredita-se que de forma indireta o trabalho atenda a todos os objetivos de desenvolvimento sustentável. Afinal, ele trata de informação e a transparência pública é um objetivo a ser perseguido por todas as gerações, na constante busca por avanços à coletividade. Melhores níveis de transparência tendem a favorecer a sustentabilidade social, econômica, ambiental e cultural. Também é possível pensar que a contribuição direta da tese se dá em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17 da Organização das Nações Unidas (paz, justiça e instituições eficazes).

Palavras-chave: capacidade estatal, transparência, Lei de Acesso à Informação

ABSTRACT

i) Contextualization. Brazil granted its municipalities further autonomy and responsibilities than other federations. However, 94% of them have less than 100,000 inhabitants, which leads to questions about their ability to fulfill these duties. On the other hand, the Freedom of Information Law (FIL) distributed several requirements so that public institutions (including municipalities) implement the constitutional principle of transparency.

ii) Objective. The municipalities of Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba are investigated as State capabilities – abilities to solve public problems, using resources necessary and coordinating the actions of different social segments – sufficient to comply with FIL criteria. The specific objectives are: Description of the criteria for FIL; identify whether municipalities have the technical-administrative capacity to meet them; debate whether and how political-relational subcapacity exists; propose parameters for evaluation.

iii) Method. In this research, we used quantitative and qualitative methods and data collection was documentary-oriented. In order to confirm or deny the evidence raised in documents, the research used interviews and real requests for information through the Citizen Information Electronic System (e-SIC) from the researched portals. The research's object was municipalities in the region with a population of more than 10,000 (ten thousand) inhabitants.

iv) Results. It was noted that the analysed municipalities have reasonable technical-administrative sub-capacity, but political-relational sub-capacity fails – research revealed neglect of public administration with responses to specific requests for information formulated by the population in general. Furthermore, the results are quite heterogeneous and it was impossible to establish an association between the levels of the studied subcapacities and the socioeconomic aspects.

v) Research and PPGAdm (university's Business Doctoral Program) connection. The thesis addresses the aspect of regionality (concentration area Regionality and Management) as it was carried out in scope of the municipalities of Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba with a population above 10,000 (ten thousand inhabitants). In relation to the line of research, the thesis discusses "State Capabilities", one of the research projects linked to the Society, Development and Regionality line. It analyses the applicability of FIL and the impact of administrative action on society based on municipal portals: its association to FIL's requirements and popular participation through social control institutions.

vi) Impact and innovative character in intellectual production. The thesis is unprecedented in proposing a script evaluation for all aspects of the technical-administrative and political-relational sub-capacities required by the Freedom of Information Law. Furthermore, it establishes a ranking of the transparency between municipalities in the region and identifies the low effectiveness of e-SIC systems of city halls. It also denies some explanations offered in the literature for the performance difference among municipalities and suggests other categories for future studies. Finally, it is important to point out its qualitative theoretical novelty, as no other research analysed the regions municipalities' capacity to satisfy FIL's demands, specifically through the bias of the sub-capacities. Dialogue is also established between the disciplines of Administration and Law.

vii) Economic, social and regional impact. The research's results can serve as guidance for municipalities that have more than 10,000 (ten thousand) inhabitants – around 56% of Brazilian municipalities, which hold more than 94% of the national population.

viii) Regional implications. The thesis presents a good diagnosis of the situation for the region studied. Detailed analysis allows to identify strengths and improvement opportunities in the studied cities. The assessment guide is easy to replicate and its periodic application allows monitoring advances or setbacks in the level of transparency over time.

ix) Sustainable Development Goals met in the research. In an indirect way, the work meets all sustainable development objectives. In the end of the day, it's about freedom of information and public transparency is an objective to be pursued by all generations, in the constant search for the communities' development. Better levels of transparency tend to improve social, economic, environmental and cultural sustainability. Furthermore, the thesis promotes the Objective of Sustainable Development n. 17 of the United Nations (peace, justice and effective institutions).

Keywords: state capacity, transparency, Freedom of Information Law.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1	Capacidade estatal e papel do Estado.....	13
2.1.1	<i>Aspectos gerais</i>	13
2.1.2	<i>Conceitos</i>	16
2.1.3	<i>Capacidades estatais nos municípios brasileiros: a complexidade entre níveis, recursos, habilidades e necessidades</i>	20
2.1.4	<i>Capacidades estatais: subcapacidades (dimensões) e níveis</i>	22
2.2	A Lei de Acesso à Informação: uma análise subjetiva.....	29
2.2.1	<i>Aspectos gerais</i>	31
2.2.2	<i>Histórico da transparência no mundo</i>	35
2.2.3	<i>Histórico da transparência no Brasil</i>	36
2.2.4	<i>A construção da LAI</i>	37
2.2.5	<i>Transparência, tecnologia e governança</i>	38
2.2.6	<i>A quem se destina a Lei</i>	40
2.2.7	<i>Princípios e diretrizes gerais</i>	42
2.2.8	<i>Conceitos legais</i>	48
2.2.9	<i>Deveres da administração</i>	50
2.2.10	<i>Direitos do administrado</i>	55
2.2.11	<i>Procedimento do pedido de acesso à informação</i>	55
2.2.12	<i>Das responsabilidades</i>	58
2.2.13	<i>Lei de Acesso à Informação e capacidades estatais: um olhar para o lugar dos “micromunicípios”</i>	60
2.3	Pesquisas Empíricas.....	63
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	75

3.1	Universo da pesquisa	79
3.2	Quadro metodológico	82
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	85
4.1	Análise dos municípios em função da sua capacidade estatal em atender às exigências da Lei de Acesso à Informação	86
4.2	Análise dos municípios em função da sua subcapacidade técnico-administrativa em atender às exigências da Lei de Acesso à Informação	89
4.3	Análise dos municípios em função da sua subcapacidade político-relacional em atender às exigências da Lei de Acesso à Informação	92
4.4	Análise dos subgrupos que integram a subcapacidade técnico-administrativa	97
4.4.1	Análise do subgrupo acessibilidade.....	98
4.4.2	Análise do subgrupo atualização das informações	99
4.4.3	Análise do subgrupo comunicação	100
4.4.4	Análise do subgrupo controle financeiro.....	102
4.4.5	Análise do subgrupo estrutura administrativa.	104
4.4.6	Análise do subgrupo incentivo à participação popular.....	106
4.4.7	Análise do subgrupo informatização	107
4.4.8	Análise do subgrupo licitações e contratos administrativos.....	108
4.5	Análise dos municípios por tipos de <i>layout</i> de portais da informação	110
4.6	Análise da quantidade de audiências públicas realizadas.....	126
4.7	Análise das respostas dos municípios a um pedido real de informação realizado pelos portais ¹²⁷	
4.8	Análise de conteúdo das entrevistas realizadas com os representantes do Ministério Público de Minas Gerais	132
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICE A - Roteiro de avaliação dos portais de informações dos municípios.....	156

APÊNDICE “B” – <i>Prints</i> de telas de acesso aos portais de transparência dos municípios analisados.	161
APÊNDICE C – Gráficos boxplot representativos das dimensões analisadas na tese .	179
APÊNDICE D – Análise das respostas dos municípios a um pedido real de informação realizado pelos portais	189
APÊNDICE E Mensagem (e-mail ou whatsapp) solicitando entrevista sobre a transparência e a Lei de Acesso à Informação	197
APÊNDICE F – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	198
APÊNDICE G – Roteiro de entrevista semiestruturada – Promotor(a) de Justiça	199
APÊNDICE H – Identificação dos municípios pesquisados.....	200

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 – Relação entre a Lei de Acesso à Informação e o controle da corrupção, 40
- Figura 2 – A “cebola metodológica”, 75
- Figura 3 – Nota final dos municípios em função da capacidade estatal, 86
- Figura 4 – Nota final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa, 88
- Figura 5 – Nota final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional, 91
- Figura 6 – Nota do subgrupo atualização das informações, 97
- Figura 7 – Nota do subgrupo comunicação, 99
- Figura 8 – Nota do subgrupo controle financeiro, 100
- Figura 9 – Nota do subgrupo estrutura administrativa, 102
- Figura 10 – Nota do subgrupo informatização, 104
- Figura 11 – Subgrupo licitações e contratos administrativos, 105
- Figura 12 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 1, 108
- Figura 13 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 1, 108
- Figura 14 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 1, 109
- Figura 15 – gráfico de barras ilustrativo da nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 2, 111
- Figura 16 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 2, 111
- Figura 17 – Nota final de subcapacidade estatal do grupo tipo 2, 112
- Figura 18 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 3, 114
- Figura 19 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 3, 114
- Figura 20 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 3, 115
- Figura 21 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 4, 116
- Figura 22 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 4, 117
- Figura 23 – gráfico de barras ilustrativo da nota final de capacidade estatal do grupo tipo 4, 117
- Figura 24 – Resultado final da subcapacidade técnico-administrativa no grupo “tipos únicos”, 120
- Figura 25 – Resultado final da subcapacidade político-relacional no grupo “tipos únicos”, 121
- Figura 26 – Nota final da capacidade estatal no grupo “tipos únicos”, 121
-
- Tabela 1 – Municípios que compõem a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e suas populações estimadas para 2021, 80
- Tabela 2 – Estatísticas descritivas da nota final dos municípios em função da capacidade estatal, 85
- Tabela 3 – classificação final dos municípios em função da capacidade estatal, 86
- Tabela 4 – Estatísticas descritivas da nota final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa (Nota portal sem SIC), 88
- Tabela 5 – Classificação final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa, 89
- Tabela 6 – Estatísticas descritivas da nota final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional, 90
- Tabela 7 – classificação final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional, 91
- Tabela 8 – Classificação dos municípios nas três dimensões avaliadas, 94
- Tabela 9 – Estatísticas descritivas do subgrupo acessibilidade, 95
- Tabela 10 – Frequências do subgrupo acessibilidade, 96
- Tabela 11 – Estatísticas descritivas do subgrupo atualização das informações, 96
- Tabela 12 – Frequências do subgrupo atualização das informações, 97

- Tabela 13 – Estatísticas descritivas do subgrupo comunicação, 98
- Tabela 14 – Frequências do subgrupo comunicação, 98
- Tabela 15 – Estatísticas descritivas do subgrupo controle financeiro, 99
- Tabela 16 – Estatísticas descritivas do subgrupo estrutura administrativa, 101
- Tabela 17 – Frequências do subgrupo estrutura administrativa, 101
- Tabela 18 – Nota do subgrupo incentivo à participação popular, 102
- Tabela 19 – Frequência de incentivo à participação popular, 102
- Tabela 20 – Estatísticas descritivas do subgrupo informatização, 103
- Tabela 21 - estatísticas descritivas do subgrupo licitações e contratos administrativos, 105
- Tabela 22 – Municípios que utilizam o mesmo layout em seus portais de informação – Tipo 1, 106
- Tabela 23 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 1, 107
- Tabela 24 – Municípios que utilizam o mesmo layout em seus portais de informação – Tipo 2, 109
- Tabela 25 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 2, 110
- Tabela 26 – Municípios que utilizam o mesmo layout em seus portais de informação – Tipo 3, 112
- Tabela 27 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 3, 113
- Tabela 28 – Municípios que utilizam o mesmo layout em seus portais de informação – Tipo 4, 115
- Tabela 29 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 4, 116
- Tabela 30 – Municípios que utilizam o mesmo layout em seus portais de informação – Tipo 5, 118
- Tabela 31 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 5, 118
- Tabela 32 – Municípios que não utilizam o mesmo layout em seus portais de informação – “tipos únicos”, 119
- Tabela 33 – Estatísticas descritivas do grupo “tipos únicos”, 120
-
- Quadro 1 – Capacidades – habilidades e recursos, 25
- Quadro 2 – Subcapacidades e níveis de atuação, 27
- Quadro 3 – Marcos legais do acesso à informação no Brasil, 37.
- Quadro 4 – Pesquisas empíricas que analisam o tema Lei de Acesso à Informação, 64
- Quadro 5 – Correlação entre objetivos específicos, fontes utilizadas para explorar cada um deles, o respectivo método de análise e os autores que fornecem suporte teórico para a investigação, 83
- Quadro 6 – Nove municípios que mais atendem à Lei nas avaliações capacidade estatal, subcapacidade político-relacional e subcapacidade técnico-administrativa, 93
- Quadro 7 – Nove municípios que menos atendem à Lei nas avaliações capacidade estatal, subcapacidade político-relacional e subcapacidade técnico-administrativa, 93
- Quadro 8 – Resumo dos resultados a consulta ao e-SIC das prefeituras, 123

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1988). Nessa forma de Estado (federação), atribui-se a cada um dos entes uma série de competências e atribuições. Uma particularidade do modelo brasileiro, não encontrável no sistema dos Estados Unidos da América, berço do federalismo e que inspirou o modelo brasileiro, é que os municípios foram alçados ao status de ente federativo (Silva, 2022). Com isso, os municípios brasileiros têm mais autonomia e responsabilidades do que os estadunidenses. Atualmente, são 5570 municípios brasileiros, apresentando-se 94% deles com menos de 100.000 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021).

Essa particularidade do federalismo brasileiro, bem como a grande quantidade de municípios de pequeno porte, leva a questionamentos a respeito da sua capacidade concreta de fazer frente aos deveres constitucionais que lhes são impostos (Moraes, 2007). Na seara jurídica, essa questão é debatida em termos fiscais (Bulos, 2007) e tributários (Carvalho, 2000). Já na seara da gestão pública, cunhou-se um conceito para auxiliar a abordagem: capacidade estatal (Rosas Huerta, 2008; Saguin, Tan e Goyal, 2018; Aguiar; Lima, 2019; Silva; Valadão Júnior, 2021).

Embora a maioria dos trabalhos analisem a capacidade estatal a partir da dimensão federal, também é possível contextualizá-la pelo prisma de Estados e municípios (Silva; Valadão Júnior, 2021). Baldissera (2018) adverte que os municípios maiores tendem a ser mais transparentes, pois adotam práticas de gestão e instrumentos tecnológicos mais adequados. O autor também assinala que a maior renda *per capita* e os maiores níveis de educação (ou seja, melhores condições socioculturais da população) estão positivamente associados à transparência.

Rosas Huerta (2008) ensina que capacidade estatal (*capacidad institucional*) é um conceito clássico que passou a ser revisitado na década de 1990. Esse marco temporal é associado à rediscussão acerca do papel do Estado, já que o modelo de neoliberalismo econômico-social não foi capaz de fornecer todas as condições de desenvolvimento e de inclusão social. Aponta também a autora que os limites do conceito ainda estão em disputa, mas que há um certo consenso de que ele compreende a capacidade do Estado para: a) melhorar suas funções e solucionar problemas públicos; b) mobilizar ou adaptar suas instituições para

dar resposta a problemas públicos; c) estruturar um sistema de gestão pública que seja capaz de formular, aplicar, coordenar, monitorar, avaliar e prestar contas.

Também é possível ligar o desenvolvimento econômico-social às capacidades estatais de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente, com a sua habilidade de criação de consensos e aglutinação de distintos grupos sociais – desde que orientadas para a melhoria na qualidade de vida, na distribuição de renda e na inclusão social. Essa necessidade de atuar em diversas frentes exige que o Estado desenvolva diferentes competências (Silva; Valadão Júnior, 2021). De forma semelhante, um elemento que tem sido pouco explorado é a necessidade de o Estado divulgar as capacidades e os seus resultados, sendo possível, sob essa lógica, pensar na ideia de transparência.

De forma complementar, Boschi e Gaitán (2016) associam o desenvolvimento da capacidade estatal ao reforço das estruturas democráticas. Os autores ponderam que esse entrelaçamento aumenta a credibilidade das instituições no plano internacional, tende a incrementar a qualidade das decisões administrativas e, conseqüentemente, torna o ambiente de negócios mais atraente para investimentos estrangeiros. Lopes (2019) assevera que a transparência dos órgãos públicos foi incluída na agenda internacional a partir dos anos 2000 e, a partir de então, o acesso à informação é valorizado tanto por órgãos supranacionais (como a Organização das Nações Unidas – ONU) quanto investidores internacionais.

No plano municipal, a transparência está associada à credibilidade e à capacidade de honrar compromissos financeiros. Ao divulgarem suas informações, os gestores públicos permitem o monitoramento de suas ações e, em contrapartida, tendem a receber mais investimentos (Baldissera, 2018).

Nesse sentido, a transparência da administração pública ganha destaque. Pires e Gomide (2016) sinalizam que as políticas públicas que empregam intensas interações entre os agentes públicos e a sociedade civil tendem a aumentar a qualidade do gasto público.

Não bastasse essa justificativa de caráter técnico, a transparência pública é um dever estabelecido em diversos pontos da legislação. Em especial, a Constituição Federal de 1988 a ela se refere expressamente ao tratar dos direitos individuais dos cidadãos e da organização do Estado (Brasil, 1988).

Embora já constasse do texto original da Constituição, a transparência das informações ganhou novo fôlego com a publicação da Lei nº 12.527, em novembro de 2011 – a chamada Lei de Acesso à Informação – LAI (Brasil, 2011). A partir de então, esclareceram-se várias atribuições dos órgãos públicos e particulares (estes, desde que recebam verbas públicas) e se

regulamentaram vários procedimentos para concretizar o sobredito direito constitucional (Brasil, 2011).

A Lei se organiza com base em cinco diretrizes, a saber (Brasil, 2011):

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Com isso, percebe-se que a publicidade é um princípio estruturante da Administração Pública e um dever que legitima a sua autoridade. Ademais, a determinação de que se utilizem os meios tecnológicos sugere que o legislador pretendeu atribuir efeitos concretos à norma, estimulando o controle social e a transparência como valores.

Essa questão parece assumir contornos ainda mais urgentes em face de grandes crises, como a da COVID 19. A história demonstra que a redução da transparência e, até mesmo, o sigilo, são a regra dos governos durante as grandes emergências globais - exemplo dos Estados Unidos da América durante as duas grandes guerras mundiais (Governos, 2020).

A título de exemplo, em plena crise sanitária, o Ministério da Saúde brasileiro tinha disponíveis em estoque, aproximadamente, 2.000.000 (dois milhões) de testes rápidos para COVID 19. Na ocasião, não havia previsão de distribuição para as unidades de saúde espalhadas por todo o país e todos os mais de 10.000.000 (dez milhões) de testes rápidos de que dispunha a pasta desde o início da pandemia haviam sido doados por empresas, ou seja, nenhum foi adquirido pelo Governo Federal (Ministério, 2020).

De posse de uma informação dessa natureza, é possível formular uma série de questões sobre a gestão da saúde pública: por que o Governo Federal não comprou nenhum teste rápido? Reputou desnecessário? Não tinha recursos? Os testes não eram confiáveis? A ausência de um cronograma de distribuição correspondia a uma opção administrativa ou a uma ausência de gestão? Diante disso, pode-se inferir que a informação é o ponto de partida para o questionamento da qualidade do gasto público.

Também podem ser questionados os gastos com cartões corporativos da Presidência da República, os quais foram mantidos sob sigilo até o final de dezembro de 2022 (Liberamos,

2023), ou os gastos com transporte aéreo e comida que teriam sido feitos até então para os *yanomamis* (Macedo, 2023). Em ambos os casos, a divulgação das despesas permite o controle social.

Cruz *et al.* (2012) sinalizam que os municípios de maior porte tendem a exibir melhores índices de transparência do que os menores, pois estes são desafiados por maiores limitações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas. Os autores acrescentam que a esfera municipal é a mais próxima das demandas diárias dos cidadãos e, por isso, a divulgação das informações que tocam a sua gestão são, potencialmente, as que mais interessam à população.

Uma bibliometria revelou que os trabalhos publicados entre 2009 e 2019 abordaram os temas da coercitividade da ação estatal (manutenção da ordem e prevenção de conflitos), da habilidade/necessidade de construção de capacidade estatal (identificação de habilidades que o Estado precisa desenvolver para que determinados resultados ocorram), da capacidade extrativa/fiscal (centralizar o poder e fornecer outros bens públicos socialmente desejáveis), da diversidade de regimes políticos (análises direcionadas ao regime político ou à democracia/autoritarismo) e de funções do Estado (bens e serviços o que o Estado deve oferecer à sociedade que governa), do aparato burocrático-administrativo (estabilidade dos serviços por meio de uma burocracia autônoma), além de estudos puramente teóricos/conceituais. Entretanto, nenhum dos assuntos associados focou diretamente na capacidade estatal dos municípios em atender às exigências da Lei de Acesso à Informação (Silva *et al.*, 2020).

Nesse momento, também é importante expor as justificativas pessoais que envolvem a escolha do tema.

Boa parte de minha vivência acadêmica e profissional estão ligadas à importância da publicização das informações por parte do Estado – seja “do lado de lá” como servidor, seja “do lado de cá” como cliente de um serviço do Estado ou como quem pretende analisá-lo com rigor científico.

Minhas pesquisas defenderam que o exercício do poder estatal somente é legítimo quando for democrático, exigindo participação efetiva do(s) interessado(s). Para tanto, deve-se garantir ao interessado a ciência de todos os atos, fatos e informações utilizadas pela autoridade decisória, bem como possibilitar sua efetiva participação.

Prosseguindo, deve-se esclarecer que o grupo de pesquisa a que o trabalho se vincula é o de Estudos de Gestão Pública e o projeto de pesquisa correspondente, o Estudo de Capacidades Estatais. O aspecto da regionalidade explorado nesta tese é a pesquisa realizada no âmbito dos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, observando-se um recorte

em função do porte das cidades envolvidas – acima de 10.000 (dez mil habitantes). O assunto abordado é a capacidade estatal e o tema é centrado na capacidade estatal na transparência municipal. O problema é pesquisar quais os impactos e como se processam as capacidades estatais nos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba para atendimento às exigências da Lei de Acesso à Informação, qual seja, a Lei Federal 12.527/2011 (Brasil, 2011).

Os aspectos inéditos da tese são: investigar se a subcapacidade político-relacional recebe a devida atenção nos municípios estudados e identificar a efetividade dos sistemas e-SIC das prefeituras a partir da taxa de resposta aos pedidos reais de informação formulados por meio deles. Tentou-se entrevistar os representantes do Ministério Público responsáveis pelo controle do patrimônio público (e, por conseguinte, da transparência pública) nos cinco municípios no topo e nos cinco situados na base da avaliação. Contudo, somente três promotores de justiça, responsáveis por quatro dos referidos municípios, concederam as entrevistas. Assim, a título ilustrativo, também são trazidos excertos de manifestações de representantes do Ministério Público em quatro municípios da região estudada.

Os resultados da pesquisa podem servir de orientação aos municípios que têm mais de 10.000 (dez mil) habitantes – cerca de 56% dos municípios brasileiros e que comportam mais de 94% da população nacional (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021).

1.1 Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar a capacidade estatal dos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba para atender às exigências de transparência pública estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), indicando o estágio atual, os limites, os avanços e as possibilidades de melhoria.

Como objetivos específicos, elencam-se:

- a) Descrever as exigências formuladas pela Lei de Acesso à Informação;
- b) Identificar se os municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba detêm subcapacidade técnico-administrativa para atender às exigências da LAI e como as utilizam;
- c) Discutir se há e de que forma se apresenta a subcapacidade político-relacional expressada pelo atendimento do portal aos quesitos formulados no Roteiro de avaliação dos portais de informação atinentes ao e-SIC, nas respostas ao pedido real de acesso à informação e pela quantidade de audiências públicas realizadas.

A quantidade de entrevistas realizadas com representantes do Ministério Público não permitiu a saturação e os seus resultados foram utilizados para ilustrar as conclusões obtidas nas etapas anteriores e sugerir pesquisas futuras.

- d) Propor parâmetros para avaliação desse atendimento, transformando o *framework* em um *check-list* para a avaliação do atendimento aos requisitos da LAI pelos municípios.

1.2 Justificativa

As justificativas da pesquisa foram de diversas ordens.

Primeiramente, estabeleceu-se um diagnóstico a respeito da capacidade estatal dos municípios da região estudada em atribuir efetividade à Lei de Acesso à Informação dentro dos limites de sua competência. Trata-se de uma abordagem importante, já que a referida Lei estabelece bases para a legitimação democrática do governo – prestando contas de todos os atos realizados e buscando a real participação popular por meio do controle social daqueles atos e de audiências públicas.

Além disso, deve-se lembrar que o aspecto da regionalidade é exigência da área de concentração do Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia e está atendido pelo recorte territorial ora proposto. A relevância dessa abordagem está no seu ineditismo, já que não se encontrou qualquer trabalho monográfico que avaliasse a capacidade dos municípios dessa região para atender aos ditames da Lei de Acesso à Informação e, também, no seu impacto social, pois se trata de região socioeconomicamente importante. De fato, a região concentra 10,77% da população e 15,2% do PIB estaduais e apresenta o maior PIB *per capita* do Estado de Minas Gerais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022).

Por fim, a contribuição prática do trabalho foi proporcionar um diagnóstico da situação com a finalidade de orientar os administradores públicos da região, os órgãos de controle e a própria sociedade. Já a contribuição teórica diz respeito a aprofundar a compreensão da relação entre a informação e o princípio democrático que deve presidir o exercício do poder político – ponderando se foi ou não atendido nos municípios estudados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Capacidade estatal e papel do Estado

2.1.1 Aspectos gerais

O tema das capacidades estatais tem longa história nas Ciências Sociais. Vem sendo conceituado de forma diferente por diversos autores em função de seus objetivos de pesquisa e está intimamente ligado à discussão sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico-social (Rosas Huerta, 2008; Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016; Aguiar; Lima, 2019). Houve avanços conceituais e melhoria na identificação das subcapacidades estatais nos últimos anos, mas ainda faltam harmonia, homogeneidade e padronização – até mesmo terminológica (Silva; Valadão Júnior, 2021).

A história dos países que obtiveram melhores índices de desenvolvimento econômico e social evidencia a importância estratégica das capacidades estatais, especialmente, quanto ao tripé burocracia (para a implementação concreta das políticas públicas), modernização tecnológica da matriz produtiva e sustentabilidade (Boschi; Gaitán, 2016).

Dentre os anos 1930 e 1970 (mais acentuadamente, após cada uma das Guerras Mundiais), imperou o entendimento de que o Estado deveria capitanear o desenvolvimento econômico, particularmente, a partir da industrialização e da urbanização dos países subdesenvolvidos. Contudo, as crises econômicas das décadas de 1970 e de 1980 precipitaram a rediscussão desse papel, evidenciando falhas e excessos dessa postura intervencionista do Estado. Questionava-se, então, a capacidade de entrega do bem-estar social pelo Estado subjugado pelos interesses dos diversos grupos que disputavam seus recursos. Assim, estavam lançadas as bases para o neoliberalismo econômico (Aguiar; Lima, 2019).

Na década de 1990, ganha destaque a associação entre desenvolvimentismo e capacidade estatal. Nesse sentido, cabia ao Estado a criação de mecanismos para solução de problemas (preferencialmente, pela forma consensual), estruturação e capacitação de órgãos administrativos, elaboração de políticas públicas e sua implementação, avaliação de resultados e prestação de contas. Essa concepção perdura até os presentes dias e o desenvolvimento vem sendo associado à promoção do bem-estar social (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Essa abordagem preconizava o enfraquecimento do papel do Estado (Rosas Huerta, 2008), a redução do controle do Estado sobre as políticas públicas e um correspondente

aumento da participação da sociedade civil e do mercado (Boschi; Gaitán, 2016). Além disso, defendia-se a transferência das responsabilidades governamentais para gestões infranacionais. Uma perspectiva ligeiramente distinta associada ao neoliberalismo indicava não haver um esvaziamento das funções do Estado, mas sua transformação, pois não caberia mais ao Estado remar (*row*) a Economia, mas direcioná-la (*steer*). Ou seja, o Estado não seria mais um provedor, mas um regulamentador, definindo políticas públicas e controlando os recursos essenciais (materiais e jurídicos) (Pires; Gomide, 2016).

Entretanto, nos anos 1990, os altos níveis de pobreza e a instabilidade econômica encontrados nos países subdesenvolvidos que o adotaram puseram em xeque o modelo neoliberal (Aguiar; Lima, 2019), que não foi capaz de proporcionar condições adequadas de desenvolvimento econômico e inclusão social (Rosas Huerta, 2008).

A partir de então e, particularmente, após a crise financeira mundial de 2008/2009, nenhuma teoria hermética a respeito de qual deve ser o papel do Estado assumiu hegemonia acadêmica, nem política (Aguiar; Lima, 2019). Seja com uma importância maior ou menor, a presença do Estado voltou a figurar em primeiro plano das discussões sobre desenvolvimento econômico e social. Recrudesceu, então, o interesse pelo tema que trata de capacidades estatais (inclusive sob outras nomenclaturas, tal como capacidades institucionais) (Rosas Huerta, 2008).

Particularmente, no caso de países capitalistas periféricos, como o Brasil, cabe ao Estado a função precípua de romper com padrões ineficientes e iníquos, estabelecendo bases para um novo patamar de desenvolvimento socioeconômico (Boschi; Gaitán, 2016).

A discussão, então, concentra-se em se buscar um Estado mais eficiente, com maior capacidade de gestão de recursos, sempre mais escassos do que o ideal e de conciliação de interesses, que são frequentemente conflitantes. Questões mais pragmáticas ganham relevância, tais como: a implementação de tecnologias (recursos e processos) de apoio à decisão do agente público, instrumentos para melhor captação e tratamento dos problemas públicos, aprimoramento das estruturas e dos procedimentos institucionais para responder às demandas da coletividade, implementação de medidas para formulação, execução, avaliação e prestação de contas de políticas públicas (Rosas Huerta, 2008; Boschi, Gaitán, 2016). Também ganham corpo novas concepções de governança que defendem a sinergia e a complementaridade entre as atividades dos atores estatais e não-estatais (Pires; Gomide, 2016), criando coalizões para projetos de desenvolvimento econômico e social (Boschi; Gaitán, 2016).

Em nível macro, as mais constantes interações entre órgãos públicos e agentes privados põem em destaque a relação entre capacidades estatais e democracia – seja fortalecendo a

credibilidade internacional (pela estabilidade e força das instituições), seja incrementando a capacidade de produção de resultados mais consensuais e de melhor qualidade (pois contemplam diferentes óticas sobre o problema público). Não por outro motivo, o Banco Mundial define governabilidade democrática em função da maior e melhor sinergia entre Estado, sociedade civil e mercado (Boschi; Gaitán, 2016).

Em nível micro, aquelas mesmas interações destacam a ligação entre as capacidades estatais e a governança. A efetividade de um governo depende mais desta do que de uma burocracia estatal competente (Rosas Huerta, 2008).

A governança é a transformação da atividade governamental com a implementação de novas estruturas (mais representativas) e de novos processos (mais participativos) de governo, possibilitando novas formas de exercício do poder estatal (Pires; Gomide, 2016). Sob essa ótica, Rosas Huerta (2008) chega a adotar a nomenclatura capacidade institucional, definindo-a como a habilidade das organizações de absorverem “responsabilidades, operarem mais eficientemente e fortalecerem a prestação de contas” (Rosas Huerta, 2008, p. 123, tradução livre). Nesse sentido, as reflexões sobre capacidades estatais têm migrado do tema “*big government*” para “*big governance*”, abandonando as estáticas estruturas de poder estatal e abraçando uma nova forma de inter-relação entre os entes públicos e os privados. Esse movimento deriva de duas frentes principais: a desestatização de serviços (privatização, descentralização e desregulamentação) e o surgimento de novos *players* privados (organizações não governamentais nacionais e transnacionais) (Pires; Gomide, 2016).

Dito isso, uma melhor governança conduz a Estados mais capazes de formular e implementar suas políticas públicas (Pires; Gomide, 2016). Nesse sentido, é importante analisar de que forma se apresenta a aproximação entre governo e entidades privadas (mercado e sociedade civil).

Rosas Huerta (2008) analisa essa relação a partir das dimensões jurídica, econômica e político-social. No primeiro aspecto, destaca-se a análise da legalidade, do respeito à ordem e da garantia de direitos e do cumprimento de obrigações. Em relação à aproximação econômica, há a preocupação com a execução concreta das atividades governamentais com o fito de melhorar a sua produtividade. Já a subcapacidade político-relacional destaca elementos democráticos, como a representatividade dos órgãos, a legitimidade social, a participação política e a prestação de contas.

Também é possível enxergar essa aproximação a partir de outra tríade, qual seja, hierarquia, mercado e rede. No primeiro caso, o Estado impõe determinadas estruturas e

processos aos atores privados, reduzindo o espaço de criatividade. No segundo, estimulam-se as interações interessadas entre os entes a partir de relações contratuais e incentivos dos órgãos públicos. Já a noção de rede evidencia a interdependência, a inter-responsabilidade e a definição de objetivos comuns. Essas três ideias costumam, na prática, se apresentar em conjunto (Pires; Gomide, 2016).

Diante do exposto, percebe-se que o tema que abarca as capacidades estatais se abre a diferentes abordagens e tem larga aplicabilidade ao se tratar das investigações empíricas sobre a efetividade de políticas públicas. Na próxima seção, serão tratados, de forma mais detalhada, os diferentes conceitos oferecidos pela literatura.

2.1.2 Conceitos

Feita a contextualização do item anterior, avançamos sobre os diferentes conceitos de capacidades estatais oferecidos pela literatura de referência. Destaque-se que não se trata de conceitos excludentes, mas de abordagens que realçam diferentes aspectos do mesmo fenômeno. Assim, fala-se em capacidades estatais nos campos do desenvolvimento, da burocracia, da inovação, do setor industrial, da infraestrutura energética, do aspecto ambiental, do trabalho e da seguridade social, do fator social, do comércio exterior, da cooperação internacional e da internacionalização econômica, dentre outros. Também, deve-se lembrar que os conceitos foram concebidos, essencialmente, em estudos de Sociologia e Economia e exigem um certo grau de compatibilização com a ciência da Administração (Aguiar; Lima, 2019).

Pires e Gomide (2016) apontam a existência de duas gerações de capacidades estatais. A primeira, coincidente com a própria origem do Estado Moderno, restringe-se às habilidades de criação e manutenção da ordem em um determinado território, ou seja, soberania interna e externa, contemplando competências coercitivas, arrecadação de impostos e distribuição de justiça. Uma geração seguinte se debruça sobre as capacidades estatais de implementação de políticas públicas para o fornecimento de bens e serviços a sua população, compreendendo, assim, o estudo de agentes e processos envolvidos.

Com uma perspectiva mais histórica, Aguiar e Lima (2019) indicam que os conceitos de capacidades estatais se instalaram em dois momentos. Nos anos 1960, a Europa Ocidental sofria influência das teorias marxistas de Estado, contudo, sem adotá-las completamente. Ponderava-se que era possível que o Estado se desvinculasse da representação constante e direta dos interesses de uma única classe social. Assim, era possível direcionar todo o seu aparato para

a prestação de bens e serviços capazes de gerar bem-estar social para a sua população. Nos anos de 1970 e 1980, os Estados Unidos da América foram palco de discussões de fundo weberiano, em que se destacavam o monopólio do uso legal da força (física e jurídica) e a formação de uma burocracia estatal profissional, competente, estável e (politicamente) autônoma.

Independentemente da forma de abordagem, a burocracia é um tema em constante análise. Sua importância está ligada à capacidade do Estado de atuar de forma objetiva, profissional e isolada dos interesses de grupos sociais politicamente representados. Nesse sentido, os estudos realçam a necessidade de qualificação técnica do corpo funcional e de recrutamento meritocrático – em regra, concurso público de provas e títulos (Aguiar; Lima, 2019).

O desenvolvimento do tema revelou a necessidade de compreensão e problematização das subcapacidades estatais. Há nítido destaque para a subcapacidade administrativa (ou burocrática) que permeia todas as discussões como instrumento de consecução concreta das atividades estatais. Pode-se mencionar também a necessidade de um corpo funcional de qualidade e a construção de canais de comunicação adequados para as interações entre órgãos governamentais e a sociedade civil. Esse binômio incrementa a eficácia da gestão e a legitimidade das ações estatais. (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Deve-se ressaltar, ainda, a existência de estudos que apontam que a capacidade estatal pode derivar de uma liderança politicamente forte ou marcadamente carismática, em lugar de uma burocracia eficiente (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Dando mais atenção ao aspecto da governança, os conceitos enfatizam as capacidades relacionais, de articulação, coordenação, mediação e negociação. Repita-se, não é ignorar a dimensão burocrática, mas avançar e não se limitar a ela, realçando as capacidades estatais de se estabelecerem consensos entre os atores públicos e privados envolvidos (Pires; Gomide, 2016). Fala-se, assim, em subcapacidades política (de coordenação e de construção de consensos) e burocrática (corpo administrativo competente e politicamente neutro para a execução das políticas públicas) (Aguiar; Lima, 2019).

Assim, o relacionamento deve ser estabelecido com o mais amplo espectro de segmentos da sociedade civil organizada possível, o que exige a edificação de canais de comunicação adequados e de processos decisórios que permitam que as pretensões e contribuições colhidas sejam preservadas – obviamente, dentro da lógica de construção de consensos. Esses procedimentos melhoram tanto a qualidade da decisão administrativa quanto a sua legitimidade

exatamente por contarem com múltiplos pontos de vista e com maior representatividade dos envolvidos na política pública em questão (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Nesse sentido, a governança se apresenta como ferramenta de criação e fortalecimento das interações entre agentes estatais e segmentos da sociedade civil organizada. Além da subcapacidade organizacional (recursos materiais e humanos), exige-se a subcapacidade institucional, ou seja, normas formais e informais que regulam as interações.

Também é relevante a forma como se apresentam os arranjos institucionais. Isso porque, quanto mais agentes envolvidos, maior é a representatividade do processo e, em tese, melhor a qualidade da decisão administrativa. Contudo, essa maior amplitude também evidencia potenciais conflitos e posições difíceis de se conciliarem. Dessa forma, quanto mais complexos e sofisticados forem os arranjos, maior é a necessidade de desenvolvimento de capacidade estatal para gerir a interação, mas também maior é a possibilidade de se colherem melhores frutos, tais como, inovação, aprendizado conjunto e janelas de oportunidade originariamente não previstas (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Complementando, também se deve destacar o papel dos elementos sociopolíticos (partidos políticos, burocracia estatal, empresariado, organizações de trabalhadores e lideranças populares) no apoio (ou na resistência) às políticas públicas (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Conforme apontam Aguiar e Lima (2019), se os trabalhos iniciais colocavam a sociedade como um objeto passivo das capacidades estatais (a ser governada, tributada, contida), estudos mais contemporâneos dão diferente enfoque, destacando que ela tem papel ativo na sua construção.

Ao analisar as políticas de desenvolvimento orientadas para a internacionalização da economia, Aguiar e Lima (2019) notam que as pautas mais recentes têm envolvido a criação e manutenção de um corpo funcional competente e dotado de transparência e de *accountability* (ou seja, subcapacidades burocráticas), bem como a criação de mecanismos de coordenação entre órgãos governamentais e privados (ou seja, subcapacidades políticas).

Rosas Huerta (2008) trata como sinônimos os termos capacidade estatal, capacidade de gestão pública e capacidade administrativa. O autor aponta que a década de 1980 assistiu à tentativa de fortalecimento do Estado mediante a aplicação de técnicas de reengenharia organizacional. Nesse sentido, havia a preocupação com problemas concretos e do cotidiano administrativo, principalmente, com o corpo funcional (seu recrutamento, progressão na carreira, estruturas de cargos e salários). Nos anos 1990, o destaque migrou para o desenvolvimento sustentável e para a consciência de que tanto os mercados quanto as

democracias exigem uma administração pública competente, ou seja, capaz de implementar políticas públicas adequadas ao bem-estar social, bem como gerir de forma equânime, transparente e eficiente os recursos (materiais e financeiros, que são sempre mais escassos do que as necessidades).

A partir de então, surge o conceito de construção de capacidade estatal, particularmente importante em países em desenvolvimento, com esteio em três pontos: (1) todos os atores (públicos e privados, indivíduos e organizações) melhoram suas capacidades de identificação e implementação de medidas para o desenvolvimento sustentável; (2) todos os atores melhoram suas capacidades de exercício de funções, solução de problemas e atingimento de metas, bem como capacidades de identificação e interpretação de necessidades em um contexto de desenvolvimento sustentável; (3) investimento público e privado em capital humano, organizações e processos afinados com o desenvolvimento sustentável (Rosas Huerta, 2008).

Rosas Huerta (2008) colhe diferentes conceitos em sua análise bibliográfica. Esta autora menciona o conceito de capacidade indicada como a que têm os dirigentes estatais de direcionar os órgãos do estado para impor suas decisões ou, ainda, a eficácia administrativa dos órgãos estatais. Também há a capacidade efetiva, que é ligada à performance do governo em implementar as políticas públicas para obter os maiores níveis possíveis de bem-estar social. Sob o nome capacidade de gestão pública, analisa-se quais são os órgãos responsáveis pelas políticas, de que recursos dispõem e qual o regime jurídico a eles aplicável.

Ao focar a capacidade como produto (ou resultado de um processo), destaca-se de que forma as tarefas são realizadas com efetividade, eficiência e sustentabilidade e, ainda, como as organizações absorvem e se desincumbem de responsabilidades e como prestam contas. A capacidade como processo está ligada aos esforços para aumentar a capacidade – habilidade do Estado para suportar e reagir a pressões externas e de suas instituições de se reorganizarem para solucionar problemas complexos e que surjam ao longo do tempo. A capacidade institucional compreende que a habilidade de fazer frente a um problema público envolve as habilidades de todos os poderes do Estado e em todos os níveis (local e nacional) (Rosas Huerta, 2008).

Após a exposição desses conceitos, percebe-se que eles correspondem a diferentes tarefas que, historicamente, passaram a ser atribuídas aos Estados. As sucessivas gerações que se apresentaram não são excludentes, podendo-se escolher qual conceito é mais adequado às finalidades da análise a ser realizada.

Nesta pesquisa, foi adotado o conceito de capacidade estatal como habilidade de (o Estado) solucionar algum problema público, empregando os recursos necessários e

coordenando esforços de diferentes segmentos sociais. São evidenciadas, ainda, as duas subcapacidades estatais mais importantes para a concretização da Lei de Acesso à Informação, quais sejam, as subcapacidades técnico-administrativa e a político-relacional.

2.1.3 Capacidades estatais nos municípios brasileiros: a complexidade entre níveis, recursos, habilidades e necessidades.

O Estado brasileiro é uma federação formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1988). Ao assim definir, o constituinte brasileiro atribuiu a cada um dos entes federados uma série de competências e atribuições, ou seja, poderes-deveres. A singularidade nacional é ter elevado os municípios ao *status* de ente federativo (Silva, 2022).

Os municípios têm autonomia, mas não detêm soberania – atributo exclusivo da unidade nacional (Franzese; Abrucio, 2009). Para que os municípios conseguissem se desincumbir de suas atribuições, a Constituição de 1988 lhes concedeu relativa autonomia político-administrativa, determinou repasses obrigatório de tributos arrecadados pela União e pelos estados e lhes atribuiu competência tributária-fiscal, dentre outros (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Além de competências comuns à União e aos estados (tais como, zelar pelo cumprimento da legislação, das instituições democráticas e do patrimônio público), cabe aos municípios legislar em matérias de interesse local enquanto à União cabe estabelecer normas gerais e aos estados de forma complementar (Brasil, 1988).

Nesse sentido, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) lembram que políticas públicas municipais tendem a apresentar melhor eficácia, pois se aproximam mais da população diretamente afetada por elas. Contudo, o protagonismo da regulação por parte da União tem restringido as opções políticas das entidades descentralizadas que se limitam a cumprirem as determinações nacionais (Vazquez; Gomes, 2012; Condé; Leite; Fonseca, 2017).

A potência da União se concentra em homogeneizar as políticas e coordenar os esforços locais em direção a um objetivo maior, não devendo, contudo, descuidar das realidades locais captadas pelas administrações municipais (Silva; Valadão Júnior, 2021). A descrição normativa das competências sugere um modelo de federalismo cooperativo, embora ainda carregue um protagonismo da União (Condé; Leite; Fonseca, 2017). Nesse sentido, inegavelmente, houve

fortalecimento dos municípios a partir da promulgação da Constituição de 1988 (Fleury, 2004). Nas palavras de Silva e Valadão Júnior (2021, p.7):

Neste contexto, o desafio de inovar diz respeito à capacidade que o município adquire para elaborar, engendrar e ordenar preferências e acordos que promovam as políticas sociais locais. Essas inovações ocorrem em consonância à dependência que existe no grau de autonomia, aos novos arranjos, à definição dos papéis estratégicos de cada ente federado, e à capacidade dos gestores em mobilizar seus servidores; depende também dos mecanismos de indução externos e da acomodação interna dos municípios (Silva; Valadão Júnior, 2021; p. 7).

No Brasil, diferentemente da Europa, a construção do Bem-Estar Social coincidiu com um momento de redução do tamanho do Estado e, conseqüentemente, do gasto público. A obrigatoriedade de repartição de receitas tributárias obrigou a União a transferir aos Estados e Municípios, como contrapartida, parte das políticas sociais. Para se desincumbirem da tarefa, os governos subnacionais deveriam desenvolver capacidades compatíveis com a demanda (Franzese; Abrucio, 2009).

A descrição constitucional de competências estabelece equilíbrio entre os três entes de forma a preservar a autonomia (limitada) de cada um deles. A atuação conjunta para a implementação de políticas públicas mais abrangentes e eficazes exigiria/possibilitaria a capacitação dos municípios (Grin; Abrucio, 2018). Uma das formas de estreitar esses laços é a criação de fóruns permanentes (regionais ou estaduais) com interlocutores de cada uma das entidades envolvidas (Santos, 2017), inclusive organizações da sociedade civil de controle social (Souza, C, 2016). Pelo menos, em uma fase inicial, caberia ao Governo Federal transferir capacidade técnica e implementar programas específicos de formação de pessoal nos municípios (Silva; Valadão Júnior, 2021).

Complementando, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) ressaltam que os municípios precisam de gestão democrática para desenvolverem tais capacidades. Paula (2005), por sua vez, detalha que os aspectos de gestão que devem ser ressaltados são de ordem econômico-financeira (captação e aplicação de recursos e prestação de contas), institucional-administrativa (coordenação de recursos humanos e materiais) e sociopolítica (interações Estado-sociedade).

A capacitação técnica do corpo funcional é frequentemente associada à melhoria das capacidades estatais municipais (Condé; Leite; Fonseca, 2017; Marengo, 2017; Marengo; Strohschoen; Joner, 2017). Grin *et al.* (2018) indicam a necessidade de melhorar a administração fiscal para desenvolver melhor outras capacidades, tornando-se os entes federativos mais autônomos. Outros obstáculos constatados foram: a dificuldade de

identificação de problemas; a dificuldade de acesso e a dependência de recursos repassados; a parca qualificação do corpo funcional; a falta de continuidade do corpo de servidores; a ausência de controle de endividamento; os gastos elevados (Grin; Abrucio, 2018).

Rosas Huerta (2008) destaca que o desenvolvimento de capacidades municipais está ligado à articulação com as outras esferas políticas, mas também é resultado de um processo histórico.

Condé, Leite e Fonseca (2007) declaram que governar é buscar a construção de um bem-estar social, sendo esse um objetivo que exige equilíbrio fiscal e inclusão social, ou seja, desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais.

Ademais, a estrutura federativa adotada pelo Brasil exige que as capacidades da União, dos Estados e dos Municípios se articulem e se complementem. A seção seguinte analisará as diferentes funções estatais que se apresentarão como subcapacidades e de que forma elas se coordenam.

2.1.4 Capacidades estatais: subcapacidades (dimensões) e níveis

Esta seção analisará alguns aspectos mais específicos das capacidades estatais, a saber, suas subcapacidades ou dimensões, níveis e formas de sua avaliação.

O caminho teórico percorrido até aqui permite a compreensão de que a capacidade estatal é um conceito amplo e sob o qual se aglutinam diversas subcapacidades (ou dimensões) típicas de cada função exercida pelo Estado.

Se o conceito de capacidade estatal identifica que o Estado deve ter recursos e habilidades para a solução de problemas públicos, as subcapacidades identificarão quais aspectos são mais importantes para amenizar ou extirpar cada um desses problemas. Nota-se que cada autor(a) arrola diferentes espécies de subcapacidades, utilizando, por vezes, nomenclaturas diversas para uma mesma categoria. Assim, a presente seção expõe diversos trabalhos e, ao final, deixa explícitas as nomenclaturas usadas pelo autor para tratar as duas subcapacidades que conduziram a pesquisa de campo.

A chave de pesquisa se fundamenta na concepção de que a análise de uma determinada política pública é mais acurada em função da delimitação das subcapacidades mais atinentes a ela (Silva; Valadão Júnior, 2021). Nesse sentido, o estudo das subcapacidades estatais permite a identificação de pontos fortes e de oportunidades de melhoria, além de ferramentas já

consolidadas e carências que conduzem ao sucesso ou ao insucesso da política pública elaborada (Gomide, 2016; Gomes; Ferreira; Amâncio, 2017).

Dito isso, declara-se que as duas subcapacidades escolhidas para conduzir a pesquisa de campo desta tese foram: a técnico-administrativa e a político-relacional (Rosas Huerta, 2008; Pires; Gomide, 2016). A primeira dimensão está mais ligada à eficiência e eficácia e se refere às estruturas organizacionais e ao seu aparato burocrático (Rosas Huerta, 2008), aos seus recursos materiais, financeiros, tecnológicos e humanos, aos procedimentos estabelecidos e às hierarquias (Pires; Gomide, 2016). Já a segunda se relaciona com a arena política em que se expressam interesses e ideologias (Rosas Huerta, 2008), as ideias de legitimidade, a aprendizagem organizacional e a inovação e se remete às competências para gerar consensos e gerir conflitos, bem como os respectivos processos de interação dos (entre os) diversos agentes sociais envolvidos em cada projeto governamental (Pires; Gomide, 2016).

Aprofundando-se sobre a subcapacidade técnico-administrativa, sobressaem-se alguns aspectos dos recursos humanos e a organização. Sobre esta, destacam-se a disponibilidade de recursos financeiros, as atribuições da organização, a divisão de funções dentre os diversos órgãos ou departamentos, bem como o seu exercício articulado, a obrigatoriedade jurídica das decisões da organização, a disponibilidade de sistemas (processos e recursos tecnológicos) de gestão, as características e inflexões ideológicas dos programas criados e implementados pelo órgão (Rosas Huerta, 2008). Sobre os recursos humanos, fala-se em quadros de cargos e salários, quantidade de funcionários, procedimentos de recrutamento (geralmente, destacando-se a meritocracia e os concursos públicos), programas de atualização e de capacitação, sistema correcional para coibir desvios de conduta, envolvimento pessoal e motivação, dentre outros (Rosas Huerta, 2008).

Sobre a subcapacidade político-relacional, sublinha-se que são importantes “quem” participa do processo (de criação e de implementação das políticas públicas) e “de que forma” participam – inclusive, das organizações sociais. Assim, deve-se ressaltar aspectos da representatividade dos agentes e da multiplicidade dos interesses por eles trazidos, da voluntariedade da participação, da disponibilidade e habilidade de negociação e da aceitação/rejeição da distribuição de poder existente (Rosas Huerta, 2008).

Aguiar e Lima (2019) mencionam outras dimensões de capacidades estatais. Assim, os autores arrolam: (a) coercitiva/militar, qual seja, o monopólio do uso legal da força; (b) extrativa/fiscal, que é ligada à habilidade de cobrar tributos e de gastar os respectivos recursos de forma eficiente. Nesse caso, Silva e Valadão Júnior (2021) destacam a associação entre

desenvolvimento e essa subcapacidade, que é apta a sustentar o Estado e promover distribuição de renda; (c) administrativa/de implementação, que corresponde à existência e disponibilidade de um corpo burocrático capacitado, eficiente e política e ideologicamente neutro; (d) transformativa/de industrialização, que se refere à intervenção na economia, seja como agente produtivo, seja como fomentador; (e) relacional/cobertura territorial, que está ligada à capilaridade do aparato estatal e sua relação mais íntima com as demandas sociais; (f) legal, que trata da capacidade de assegurar a concretização de compromissos firmados e o respeito às regras jurídicas; (g) política, que aponta a quantidade de poder que têm os atores políticos eleitos para pautar os debates e os interesses socialmente relevantes. Não obstante a grande extensão da sobredita lista, os autores ponderam que as dimensões mais frequentemente arroladas pelos pesquisadores e as que deles recebem maior atenção são a coercitiva, a administrativa e a política.

Por sua vez, Saguin, Tan e Goyal (2018) identificam outros aspectos: (a) administrativa - identificar, formular e implementar decisões políticas e garantir a uniformidade com foco no campo estratégico; (b) reguladora - monitorar e aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta, garantindo conformidade nas políticas; (c) institucional - cultivar uma imagem forte e preservar posições estratégicas de alianças entre diferentes governos; é a capacidade de experimentar novas ideias de políticas e informar seu desenho, além de tomar decisões estratégicas e orientar a adoção dessas decisões; (d) fiscal - coletar e aumentar receitas, manter a prudência fiscal por meio do monitoramento de operações financeiras, preservando a responsabilidade e a transparência no processo orçamentário; (e) política - mobilizar apoio e consentimento da sociedade na busca por objetivos políticos, além de coordenar e controlar interesses divergentes, reconciliando ideologias políticas e mantendo legitimidade e soberania; (f) financeira – no nível dos governos federal e estadual, é a capacidade de gerar receitas adicionais e de controlar as atividades econômicas, o que é importante para manter a estabilidade macroeconômica de um país ou região, permitindo a funcionalidade contínua do governo. No nível sistêmico, é a capacidade de manter níveis sustentáveis de receita real no curto prazo e ativos reais no longo prazo, permitindo a continuidade do governo municipal; (g) analítica - coordenar e formalizar sistemas/programas de apoio tecnicamente sólidos para que sejam adequados ao potencial de implementação das ações; (h) avaliadora - formalizar meios para acompanhar e avaliar as políticas de forma coordenada, utilizando ferramentas de controle, planos de readequação e mecanismos de informação.

Silva e Valadão Júnior (2021) utilizam a mesma tipologia e nomenclaturas empregadas por Saguin, Tan e Goyal (2018), embora com algumas adaptações.

Apresentada essa tipologia de subcapacidades estatais, é importante acrescentar o conceito de níveis em que elas se apresentam. Nesse sentido, é possível identificar dois eixos: verticalmente - entre os níveis individual, organizacional e sistêmico; horizontalmente - nas naturezas analítica, operacional e política (Wu; Ramesh; Howlett, 2015). O Quadro 1 ilustra o esquema.

Quadro 1 – Capacidades – habilidades e recursos

Níveis de recursos e capacidades	Competências e habilidades		
	Analítico	Operacional	Político
Individual	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
Organizacional	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
Sistêmico	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 167, tradução nossa)

Percebe-se que há complementaridade e interdependência entre os níveis, cabendo ao nível político proporcionar sustentação para as ações – seja em termos de legitimidade, seja de reivindicações de recursos. Já o nível analítico é responsável pela elaboração técnica das políticas e pela sua adequação para o atingimento dos objetivos colimados. No nível operacional é que se concretizam as ações, empregando-se os recursos disponíveis conforme o planejamento estratégico.

De forma semelhante, Rosas Huerta (2008) ensina que a capacidade estatal pode ser estudada em três níveis: no nível micro, correspondente ao indivíduo; no nível meso, quanto à organização; e macro, em relação ao contexto institucional. Os primeiros dois níveis seriam atinentes à subcapacidade burocrático-administrativa e o último, à subcapacidade política.

No nível micro, destacam-se as competências e habilidades de que cada indivíduo dispõe para desempenhar suas funções dentro da organização. No nível intermediário, são realçadas as subcapacidades de gestão da organização – tanto as tecnologias e procedimentos para aumentar a performance, quanto as possibilidades de construção e aprimoramento dessas mesmas subcapacidades. O nível mais amplo abarca o contexto socioeconômico-político em que a organização está inserida, referindo-se às alternâncias democráticas de poder, ao

equilíbrio dinâmico entre os três poderes e à maior ou menor obrigatoriedade das regras jurídicas (Rosas Huerta, 2008).

Rosas Huerta (2008) sugere que, para que se obtenha um melhor desempenho da política pública, deve-se analisar quais os níveis de capacidade estatal são mais relevantes. Isso porque os recursos (humanos, materiais e financeiros) são sempre menos abundantes do que o ideal.

Sintetizando a relação entre cada espécie de subcapacidade estatal e a forma como elas se apresentam em cada nível, Silva e Valadão Júnior (2021) propõem um modelo de análise específico para as capacidades estatais de municípios com o propósito de fortalecer esse elo que, aparentemente, não mereceu tanta atenção da literatura. Esse modelo orientou a presente pesquisa.

O *framework* elaborado considera o município como o nível macro, embora leve em consideração aspectos estaduais e federais em atenção à forma federativa do Estado brasileiro. Assim, tem-se que: o nível macro é composto pelos agentes definidores das políticas públicas municipais; o nível meso, por secretarias, conselhos e organizações não-estatais; e o nível micro, pelos servidores públicos e agentes de cada uma dessas instituições (Silva; Valadão Júnior, 2021).

O Quadro 2 expõe visualmente a proposta.

Quadro 2 - Subcapacidades e níveis de atuação

Domínios/ Subcapacidades/ Categorias	MACRO – sistêmico (atores políticos nos pactos/alianças; governos nacionais/subnacionais) (Governo Municipal)	MESO – organizacional (departamentos e organizações sem fins lucrativos e governamentais autônomas/ou quase) (Secretarias e conselhos)	MICRO – individual (funcionários públicos ou trabalhadores das ONGs, analistas ou implementadores de políticas) (Servidores e conselheiros)
Administrativa	Capacidade de identificar, formular e implementar decisões políticas e garantir a uniformidade com foco no campo estratégico (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de controlar diferentes sistemas de gerenciamento e capacidade de identificar, formular e implementar programas ou políticas, mantendo as funções organizacionais adequadas (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de executar atividades conforme o cargo e garantir a formação/perfil adequado para funções operacionais necessárias às políticas. Capacidade de transformar conhecimento tácito em explícito e inovar
Reguladora	Capacidade de monitorar e aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta, garantindo conformidade nas políticas (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta, com base na autonomia do órgão (Grin; Abrucio, 2018). Capacidade de elaborar manuais administrativos adequados às políticas (cargos, funções, salários, responsabilidades)	Capacidade de atender aos manuais e contribuir no processo de adequação entre as normas e as necessidades específicas a cada política.
Institucional	Capacidade para cultivar uma imagem forte e preservar posições estratégicas de alianças entre diferentes governos. Capacidade de experimentar novas ideias de políticas e informar seu desenho, além da capacidade de tomar decisões estratégicas e orientar a adoção dessas decisões (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de desenvolver uma direção estratégica para melhorar o desempenho organizacional (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de desenvolver relações entre as políticas, os servidores e a comunidade assistida (Condé; Leite; Fonseca, 2017, Fleury, 2004, Pires; Gomide, 2016).
Fiscal	Capacidade de coletar e aumentar receitas. Capacidade de manter a prudência fiscal por meio do monitoramento de operações financeiras, mantendo responsabilidade e transparência no processo orçamentário (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de manter o equilíbrio fiscal, responsabilidade e transparência no processo orçamentário (Lei Da Transparência) (Lei Complementar n. 131, 2009) e administrativo.	Capacidade de desenvolver atividades com responsabilidade e transparência.

Política	Capacidade de mobilizar apoio e consentimento da sociedade na busca por objetivos políticos, além de coordenar e controlar interesses divergentes, reconciliando ideologias políticas, mantendo legitimidade e soberania (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de transitar em diferentes níveis de burocracia e manter relações que incluem mobilizar apoio burocrático e adesão administrativa de alto nível para avançar nas metas organizacionais (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de manter relações de cooperação com vistas ao apoio profissional/operacional.
Financeira	Atribuição aos Governos Federal e Estadual. - Capacidade de gerar receitas adicionais e de controlar as atividades econômicas, o que é importante para manter a estabilidade macroeconômica de um país ou região, permitindo a funcionalidade contínua do governo Atribuição ao nível sistêmico. Capacidade de manter níveis sustentáveis de receita real no curto prazo e ativos reais no longo prazo, permitindo a continuidade do governo Municipal (Saguin; Tan; Goyal, 2018).	Capacidade de garantir a continuidade das funções organizacionais. (Saguin; Tan; Goyal, 2018). Capacidade de gerenciar a organização, considerando o orçamento e as diretrizes das políticas.	Capacidade de conhecer e atender às exigências previstas em cargos, salários e responsabilidades. Capacidade de desenvolver relações sindicais.
Analítica	Capacidade de coordenar e formalizar sistemas/programas de apoio tecnicamente sólidos para que sejam adequados ao potencial de implementação das ações	Capacidade de gerar insights, dar conselhos sobre políticas e comunicá-las aos tomadores de decisão e ao público (Saguin; Tan; Goyal, 2018). Capacidade de adequação entre propostas e o potencial de implementação das ações.	Capacidade interna e externa de adquirir, processar e utilizar o conhecimento para a formulação de políticas (Saguin; Tan; Goyal, 2018), conforme o potencial executor de atividades.
Avaliadora	Capacidade de formalizar meios para acompanhar e avaliar as políticas de forma coordenada, utilizando ferramentas de controle, planos de readequação e mecanismos de informação.	Capacidade para avaliar conteúdo, processo e impacto de diferentes ações, gerar lições, programar readequações e informar aos atores de nível superior do governo. Capacidade de desenvolver programas de avaliação de desempenho.	Capacidade para avaliar conteúdo, processo e impacto de diferentes ações. Capacidade interna de cada trabalhador em gerar lições e informar aos atores de nível superior do governo (Saguin; Tan; Goyal, 2018).

Fonte: Silva e Valadão Júnior (2021, p. 11)

Nesse sentido, as subcapacidades denominadas por Rosas Huerta (2008) e Pires e Gomide (2016) como técnico-administrativa e político-relacional atenderam à natureza da pesquisa realizada a propósito da capacidade estatal dos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação. As nomenclaturas usadas por Saguin, Tan e Goyal (2018), Aguiar e Lima (2019) e Silva e Valadão Júnior (2021) são subcapacidades administrativa e política. A primeira corresponde à delimitação das capacidades de estrutura material e recursos humanos e a segunda diz respeito à habilidade dos municípios de coordenar a atuação dos diversos órgãos envolvidos.

2.2 A Lei de Acesso à Informação: uma análise subjetiva

A partir deste ponto, serão analisadas, de forma pormenorizada, as normas (princípios e regras) da Lei de Acesso à Informação e sua relação com as capacidades e subcapacidades estatais.

A Lei de Acesso à Informação é a Lei Ordinária Federal nr. 12.527, de 18 de novembro de 2011, publicada no Diário Oficial da União de 18 de novembro de 2011 e com vigência de 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação (Brasil, 2011). A Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso às informações tal como previsto no Inciso XXXIII do Art. 5º, no Inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Por sua vez, o termo capacidades estatais denomina um conjunto de competências, habilidades, processos e estruturas de que os órgãos estatais são dotados e que utilizam para a consecução de seus objetivos institucionais. Os conceitos de subcapacidades estatais colocam em evidência diferentes abordagens do mesmo fenômeno. Assim, fala-se em subcapacidades estatais técnico-administrativa (eficiência e eficácia das estruturas organizacionais e ao seu aparato burocrático), político-relacional (habilidade de conciliação de diferentes interesses e ideologias, gerar consensos e gerir conflitos), coercitiva/militar (monopólio do uso legal da força), transformativa/de industrialização (intervenção na economia, seja como agente produtivo, seja como fomentador), legal (assegura a concretização de compromissos firmados e o respeito às regras jurídicas), dentre outras (Carvalho, 2000; Bulos, 2007; Rosas Huerta, 2008; Wu; Ramesh; Howlett, 2015; Pires e Gomide, 2016; Saguin; Tan; Goyal, 2018; Aguiar; Lima, 2019; Silva *et al.*, 2020; Silva; Valadão Júnior, 2021).

Esta pesquisa investigou as subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional para verificar se os municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba atendem às exigências de transparência pública cristalizadas na Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011).

Nesse ponto, cabe uma pequena divagação a respeito do histórico acadêmico e profissional do autor desta tese, que o credencia a discutir de forma mais livre as normas jurídicas em comento, bem como a sua correlação com as subcapacidades estatais.

Sou procurador federal, titular de cargo efetivo da Advocacia Geral da União há mais de vinte anos e, paralelamente, também exerci a atividade docente por quase dez anos. Minha formação principal é na área do Direito, tendo cursado o bacharelado, duas especializações e um mestrado. Anos depois, cursei o mestrado profissional em Administração desta Universidade Federal de Uberlândia. Ao longo de toda a minha trajetória acadêmica e profissional, sempre estive envolvido com a coisa pública, ora como servidor, ora como pesquisador, ora como cidadão.

Nas pesquisas realizadas na graduação, nas especializações e no mestrado em Direito, preocupava-me sobremaneira o tema relacionado à legitimação democrática do exercício do poder pelo Estado. Especificamente, eu ponderava (com esteio em autores de muito maiores luzes jurídicas (Rawls, 1971; Luhmann, 1980; Fazzalari, 1986; Tucci; Tucci, 1989; Medauar, 1993; Machete, 1996; Habermas, 1997; Mello, 1999; Guerra Filho, 2000; Leal, 2002) que toda manifestação política (no sentido de “do poder”) do Estado somente se afigurava como legítima se atendesse ao binômio informação-resposta, ou seja, se o(s) interessado(s) na decisão participasse(m) efetivamente do processo, diretamente ou por representantes. Para tanto, era indispensável que esse(s) interessado(s) tivesse(m) ciência de todas as informações empregadas pelo Estado para fundamentar sua decisão e, ainda, que pudesse(m) participar ativamente da construção das soluções com alegações, posicionamentos, opiniões, questionamentos, produzindo provas e recorrendo, se necessário.

Em minha dissertação de Mestrado em Administração, essa questão não era central, mas foi constante na fase de coleta de dados. Na ocasião, deparei-me com grande dificuldade de acesso aos dados sobre a reabilitação profissional oferecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em Uberlândia. Essa dificuldade somente foi vencida com a utilização dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) que ora é objeto desta tese. Franqueado o acesso aos dados, ainda fui desafiado com a absoluta falta de formalização e padronização na sua apresentação.

Assim, posso afirmar que minha trajetória me permite realizar uma análise abalizada da LAI, escorada no aprendizado acadêmico, na experiência prática de pesquisador e na vivência como servidor público.

Retornando ao objeto específico da pesquisa, lembre-se que a LAI já não é nova, pois está em vigor há mais de dez anos. Dessa forma, parece já haver transcorrido prazo razoável para que seus destinatários tenham se preparado para o seu integral atendimento e que os princípios nela estabelecidos já se tenham cristalizado nas práticas e procedimentos administrativos. Nas próximas linhas, serão detalhadas as características da LAI que orientaram a pesquisa realizada nesta tese. Paralelamente, serão discutidos os aspectos das capacidades e subcapacidades estatais que se inter-relacionam.

2.2.1 Aspectos gerais

Conforme consta de seu preâmbulo, a Lei de Acesso à Informação dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso às informações previsto no Inciso XXXIII do Art. 5º, no Inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal. Percebe-se que essa é uma lei de âmbito nacional, já que constrange todos os entes da federação (União, Estados e Municípios) e não apenas o federal (que se aplica apenas a União e suas respectivas autarquias) (Machado; Ferraz, 2021).

Assim, trata-se de norma que visa dar eficácia a aspectos previstos na Constituição Federal. O primeiro dos dispositivos da Lei Maior citado pelo preâmbulo é o Artigo 5º (Brasil, 1988). Ao descrever o principal rol de direitos e garantias individuais sobre os quais se funda o Estado Democrático de Direito, o referido dispositivo cria uma arquitetura jurídica de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. O Inciso XXXIII estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988).

Já o Artigo 37 está inserido no capítulo da Constituição Federal que trata da organização da Administração Pública. Os sobrecitados Parágrafo Terceiro e Inciso II preveem que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente (...) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (Brasil, 1988). A ressalva ao Inciso X do Artigo 5º. se justifica pela inviolabilidade dos direitos “a intimidade, a vida

privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (Brasil, 1988).

Por fim, o Artigo 216 inicia no capítulo da Constituição Federal dedicado à cultura, mais especificamente, ao patrimônio material e imaterial tomados individualmente ou em conjunto. O Parágrafo Segundo atribui à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (Brasil, 1988).

Da leitura conjunta dos dispositivos constitucionais em referência, percebe-se que a informação é direito do indivíduo e obrigação da Administração Pública, tendo a Lei de Acesso à Informação a finalidade de estabelecer as condições em que esse direito pode ser exercido e deve ser garantido. Também se destaca, desde já, a existência de exigências intimamente ligadas à subcapacidade técnico-administrativa e à político relacional: a primeira, diz respeito à estrutura e organização dos sistemas de acesso à informação; já a segunda se refere ao direito de todos (pessoas físicas e jurídicas) a obterem dos órgãos públicos as informações de interesse pessoal e/ou coletivo.

Por oportuno, calha lembrar que as capacidades e subcapacidades estatais são os instrumentos de concretização dos objetivos constitucionais para que a LAI gere efeitos reais na vida cotidiana e na prática dos cidadãos. De fato, por mais sofisticada que seja a arquitetura jurídica, sem a arquitetura político-social, qual seja, mecanismos, procedimentos, habilidades, competências e estrutura necessárias para que ela seja aplicada, resta-lhe o papel de letra morta.

2.2.1.1 *Compromisso internacional com a transparência*

A Lei de Acesso à Informação nasce em um contexto internacional de valorização da transparência como requisito fundamental da democracia. De fato, o livre acesso e o compartilhamento de informações sobre as atividades governamentais são requisitos institucionais mínimos de qualquer democracia (Possamai; Souza, 2020).

Desde 1946, a Organização das Nações Unidas (ONU) reputa a liberdade de informação como direito fundamental e *conditio sine qua non* de todas as liberdades civis (Freire; Athias, 2018). Em 2005, a mesma ONU recomendou ao governo brasileiro que adotasse medidas para apurar as graves violações aos direitos humanos denunciadas após o fim da ditadura militar (Brennand; Silva, 2019).

Para a UNESCO, o direito à informação é engrenagem fundamental na sociedade do conhecimento. O livre acesso à informação é, portanto, essencial para o amadurecimento das

instituições, dos estados democráticos, da sociedade organizada e dos direitos civis (Resende; Borges, 2015).

Em 2011, o Brasil aderiu à Open Government Partnership (OGD), que é uma iniciativa internacional que busca difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência, ao acesso à informação pública e à participação social. O paradigma dos dados abertos está intrinsecamente vinculado a essas medidas, visto que compartilha do objetivo de ampliar a disponibilidade e a reutilização de informações públicas para fins de evidenciação sobre as ações e os problemas públicos. Nesse contexto, o Brasil assumiu compromissos nos campos da participação, da colaboração, do combate à corrupção e da transparência, contando, para tanto, com o suporte das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) (Possamai; Souza, 2020).

De fato, a adoção de tecnologia e a criação dos portais eletrônicos trouxeram consigo, por conseguinte, a expectativa de uma ampliação da participação da sociedade civil na esfera da decisão política (Macedo *et al.*, 2020). Esta tese avalia a implantação da LAI nos portais de informação dos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba com população superior a 10.000 (dez mil) habitantes e traz entrevistas com alguns promotores de justiça responsáveis pela fiscalização do patrimônio público (e por conseguinte, da transparência pública). Contudo, a quantidade de entrevistas obtidas não permitiu que se chegasse à saturação dos resultados e à resposta positiva sobre esta expectativa.

O paradigma propugnado pela OGD reivindica atenção não apenas ao acesso a informações públicas, mas também aos aspectos técnicos e legais associados à utilização (ou reutilização) dessas informações. Assim, busca-se assegurar a todos os membros da sociedade, sem restrição, condições mínimas para aproveitar (ou reaproveitar) o valor social, político e econômico inerente às informações públicas geradas e coletadas pelo Estado (Possamai; Souza, 2020). Esta pesquisa analisou de que forma esse processo se desenvolve e se há participação de organizações da sociedade civil.

Como resultado concreto da participação do Brasil na OGD é que foi aprovada a Lei nº 12.527/2011, ou seja, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulou o direito de acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988 (Possamai; Souza, 2020).

A transparência pode ser definida como a gestão dos assuntos públicos destinados à sociedade com a divulgação das decisões que são tomadas, dos processos e elementos que a elas conduziram e ao que elas representam. Assim, para colocar em prática uma política de transparência, necessita-se de uma disposição da administração pública em se abrir, aumentando a permeabilidade do Estado, bem como de levar a público informações que

garantam que as demandas da sociedade possam efetivamente influenciar a atividade governamental (Macedo; Valadares, 2020).

Percebe-se que a transformação de um tema da agenda política em política pública, com desdobramentos objetivos e com mudanças da realidade sociopolítica, depende sobremaneira do acesso à informação por parte dos grupos interessados, sejam eles favoráveis ou contrários ao tema em discussão. Com efeito, a transparência das informações públicas tende a corrigir a assimetria de informações sobre as ações governamentais entre os agentes do Estado e a população em geral – situação que precisa ser progressivamente superada para tornar visível o que está oculto nas ações governamentais. Ademais, quanto maior é o controle da sociedade sobre as ações do Estado, menos a sociedade corre o risco de se submeter a interesses particulares (Gruman, 2012).

Em um Estado Democrático de Direito, a transparência e o acesso à informação constituem direitos do cidadão e deveres da Administração Pública. Assim, em respeito ao princípio da publicidade previsto constitucionalmente, cabe ao Estado o dever de prestar informações aos cidadãos e estabelecer que o acesso à informação pública seja a regra, e o sigilo, a exceção (Freire; Athias, 2018).

Essa cultura do acesso, ou da transparência, além de beneficiar a sociedade em geral com a regulamentação desse que é um direito universal, possibilita conhecimento que empodera homens e mulheres para lutar por sistemas públicos de educação, cultura, saúde e segurança de qualidade (França; Santos, 2019).

Com o advento da Lei de Acesso à Informação, houve a promoção de uma cultura que busca pela abertura às informações em âmbito governamental. Assim, o cidadão pode, atualmente, participar de maneira ativa do processo democrático, acompanhando, avaliando a implementação de políticas públicas e, ainda, fiscalizando a aplicação do dinheiro público (Freire; Athias, 2018).

Nesse diapasão, a Lei de Acesso à Informação surge como instrumento de amparo à participação e ao controle social devido à possibilidade de ampliação da transparência e à consequente aquisição de conhecimento por parte de quem faz uso das informações públicas (Vianna Junior *et al.*, 2019).

Assim, é inegável que o Estado brasileiro tem criado marcos normativos para promover a transparência de seus atos e institucionalizar um ambiente de livre acesso às informações produzidas e armazenadas pela gestão pública (Macedo *et al.*, 2020). Entretanto, se não for acompanhada de políticas públicas, a legislação, dificilmente, será suficiente para a ampliação do acesso efetivo às informações governamentais (Paes, 2014). Nos últimos anos, seguindo o

movimento de controle social e transparência pública que cresce em todo o mundo, o Brasil tem investido sobremaneira em políticas de acesso à informação (Pedroso; Tanaka; Cappelli, 2013).

2.2.2 Histórico da transparência no mundo

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgada em 1948, o acesso à informação pública é reconhecido como direito humano básico. Não é possível pensar na autonomia dos cidadãos sem se referir à liberdade de expressão, ao acesso à educação, à informação e à oportunidade social (Brennan; Silva, 2019).

A cidadania como direito universal tem no acesso às informações públicas o seu nível mais amplo de exercício. Isso permite aos cidadãos e cidadãs o conhecimento e um meio para exigir o cumprimento de direitos sociais e da liberdade de expressão, além de auxiliar na tomada de decisões e na garantia da participação política (França; Santos, 2019). A literatura indica que países não democráticos ou com a ausência desse ambiente encontram dificuldades em implementar dispositivos de lei que consolidem o direito de acesso à informação (Vianna Junior *et al.*, 2019).

Nos Estados Unidos da América do Norte, a legislação sobre o direito de acesso à informação está consolidada no *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966. A norma jurídica abrange o Poder Executivo Federal e estabelece as normas de caráter administrativo e procedimental. Trata-se de uma norma de caráter administrativo com foco nos procedimentos, prazos e meios de acesso à informação. A estrutura e a linguagem utilizada na norma são técnicas e voltadas para orientação mais do setor burocrático que do cidadão (Paes, 2014).

Os problemas de efetivação do FOIA mais comumente citados são o volume de informações para armazenamento, o aumento do universo pesquisado e o grande número de requerimentos recebidos. Todos esses fatores levam ao atraso nas respostas ou mesmo à recusa de liberação de acesso. Contudo, também há relatos de motivações políticas, a saber, o esvaziamento dos escritórios do FOIA com a finalidade de atrasar a liberação das informações (Paes, 2014).

Na América Latina, a Colômbia foi o país pioneiro ao implementar o Código de Organização Política e Municipal de 1888, que permitia aos indivíduos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo. Contudo, no restante do continente, houve atraso na implantação de leis ou regras que possibilitassem o acesso a documentos que antes estavam nas mãos de instituições públicas e autoridades. Foi

somente a partir da década de 1980, com o fim das ditaduras militares que persistiram no continente por um longo período, que maior parte da América Latina conseguiu aprovar leis de acesso à informação (Vianna Junior *et al.*, 2019).

No México, para organizar os pedidos de acesso à informação nos diversos órgãos do Estado, a Lei Federal de Transparência criou as chamadas “Unidades de Enlace”, onde é possível solicitar informação pessoalmente. Nessas unidades, por meio físico ou eletrônico, podem ser requeridas informações governamentais, mesmo que ainda não tenham sido publicadas. Feito o pedido de acesso, e tendo esse sido negado, é possível recorrer da decisão administrativa e judicialmente (Paes, 2014).

Atualmente, vários países têm leis específicas para o acesso às informações, tais como Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982) (Mendel, 2009). A maioria dessas leis atribui aos órgãos públicos a obrigação de publicar informações de forma proativa ou rotineira, independentemente de requisições específicas. Além disso, o direito fundamental à informação é garantido em várias Constituições Nacionais, a exemplo de Bulgária (Constituição de 1991, Artigo 41), Estônia (Constituição de 1992, Artigo 44), Hungria (Constituição de 1949, Artigo 61[1]), Lituânia (Constituição de 1992, Artigo 25), Malawi (Constituição de 1994, Artigo 37), México (Constituição de 1917, Artigo 6), Filipinas (Constituição de 1987, Artigo III), Polônia (Constituição de 1997, Artigo 61), Romênia (Constituição de 1991, Artigo 31), África do Sul (Constituição de 1996, Seção 32) e Tailândia (Constituição de 2007, Seção 56) (Vianna Junior *et al.*, 2019).

2.2.3 Histórico da transparência no Brasil

Durante a ditadura militar, o sigilo quase absoluto das ações governamentais era a regra sob a alegação de segurança nacional. Foi apenas na reabertura democrática e, principalmente, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, que o acesso à informação pública passou a ser discutido de forma mais intensa no país. Após a redemocratização, o acesso é a regra e o sigilo é a exceção (Gruman, 2012).

No caso do Brasil, antes da aprovação da LAI, existia legislação que tratava do direito de acesso à informação. Entretanto, ela estava dispersa em diversos dispositivos que tratavam da matéria apenas de forma parcial, incompleta, direta ou indiretamente (Paes, 2014).

Dentre os textos normativos, destaca-se a Constituição Federal de 1988 que fundamenta todo o ordenamento jurídico brasileiro hoje em vigor. Também são dignos de nota: a Lei de

Arquivos (Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991), que é a primeira norma infraconstitucional a tratar do acesso a informações e documentos públicos; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000); a Lei nº 11.111, de 2005, que regulamentava o sigilo das informações governamentais; a Lei Complementar nº 131 de 2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, proporcionando o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por meios eletrônicos com acesso público facilitado pelos mecanismos de governo eletrônico (Vianna Junior *et al.*, 2019; França; Santos, 2019).

O Quadro 3 traz uma sinopse dos dispositivos legais em questão:

Quadro 3 – Marcos legais do acesso à informação no Brasil

Marcos legais	Descrição
Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988)	Estabelece o acesso à informação como direito dos cidadãos.
Lei nr. 8.159/91 (Brasil, 1991)	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, estabelecendo o dever do Poder Público de manter a gestão documental como elemento de prova e informação.
Lei nr. 8.429/92 (Brasil, 1992)	Prevê que a negativa de publicidade configura o crime de improbidade administrativa.
Lei nr. 9.507/97 (Brasil, 1997)	Regulamenta o <i>Habeas Data</i> e assegura o direito de acesso à informação em banco de dados.
Emenda Constitucional nr. 19/98 (Brasil, 1998a)	Altera o Art. 37 da CF/88 para assegurar a eficiência na administração e o direito de os administrados obterem informações dos dados governamentais.
Lei nr. 9.755/98 (Brasil, 1998-b)	Criação do sítio pelo TCU para divulgar contas públicas.
Lei nr. 9.784/99 (Brasil, 1999)	Lei do Processo Administrativo, que dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação oficial dos atos administrativos.
Lei Complementar nr. 101/00 (Brasil, 2000)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Lei 11.111/05 (Brasil, 2005)	Regulamenta a parte final do disposto no Inciso XXXIII do Caput do Art. 5º. da Constituição Federal, dispondo sobre o sigilo de informações e documentos públicos.
Lei Complementar nr. 131/09 (Brasil, 2009)	Alterou a LRF e previu a obrigatoriedade da prestação de contas públicas na internet.
Lei nr. 12.527/11 (Brasil, 2011)	Lei de Acesso à Informação.

Fonte: adaptado de Macedo e Valadares (2020)

2.2.4 A construção da LAI

É inegável que a Constituição Federal de 1988, além de marcar o início da consolidação da democracia no Brasil, foi o primeiro normativo a prever o direito ao acesso à informação e

destacar o princípio da publicidade e eficiência da administração pública (Vianna Junior *et al.*, 2019). Apesar de a CF/88 já prever o acesso às informações públicas, foram necessárias mais duas décadas para a efetiva regulamentação desse dispositivo (Vianna Junior *et al.*, 2019).

As discussões parlamentares para a criação da LAI se iniciaram em 2004 a partir do Projeto de Lei no 219/2003 de autoria do deputado Reginaldo Lopes, do PT/MG, que buscou apoio junto à Controladoria-Geral da União (CGU) para viabilizar sua aprovação no Congresso (Paes, 2014). Essa iniciativa desencadeou uma discussão intragovernamental, a partir de 2005, no Conselho de Transparência (Resende; Borges, 2015). Em 2006, a Controladoria Geral da União apresentou o primeiro anteprojeto sobre acesso à informação ao Conselho de Transparência (Vianna Junior *et al.*, 2019). Já em 2009, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.228, regulando o acesso às informações públicas. Foi também em 2009 que o Projeto de Lei nº 219 de 2003 foi anexado ao Projeto de Lei nº 5.228 e este, posteriormente, foi convertido na Lei nº 12.527 de 2011 (Vianna Junior *et al.*, 2019).

Nota-se que a Lei de Acesso à Informação - LAI foi regulamentada juntamente com a instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) instituída pelo governo brasileiro após esse ter sido condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (Brennand; Silva, 2019)

Embora não fosse o objetivo específico da LAI, a sua contemporaneidade com a CNV permitiu que se granjeasse terreno fértil e idôneo para investigar as representações e fatos nacionais sobre os perpetradores de violações aos direitos humanos (Brennand; Silva, 2019).

Os desafios da burocracia para a implementação da LAI, em grande parte, foram postos por seus próprios representantes. Entretanto, houve modificações importantes no texto quando da tramitação do Projeto da Lei de Acesso à Informação na Câmara dos Deputados, bem como discussões extensas sobre a questão das informações sigilosas no Senado Federal (Paes, 2014).

2.2.5 Transparência, tecnologia e governança

A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, constitui um dos fundamentos da chamada boa governança, que é compreendida como a capacidade de um governo de elaborar e implantar políticas públicas, cumprindo com a função de aproximar o Estado da sociedade e ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (Gruman, 2012).

A sociedade contemporânea é marcada pela enorme produção de informação, bem como pela rapidez com que ela circula, sendo compartilhada, acessada e manipulada. Contudo,

somente em período recente, os estados modernos iniciaram um movimento de regulamentação do acesso a essas informações por meios eletrônicos (Paes, 2014). A Lei de Acesso à Informação prevê expressamente a utilização de recursos tecnológicos para armazenamento e divulgação das informações públicas, determinando, ainda, que os municípios divulguem suas informações mais importantes em portais (Brasil, 2011).

Em termos conceituais, os portais eletrônicos podem ser compreendidos como uma interface individualizada e disponibilizada na Internet em tempo integral e permanente, constituindo-se como ponto de acesso a todos os recursos de informação, serviços e conhecimento de uma organização (Macedo *et al.*, 2020).

Em âmbito federal, o Portal de Transparência foi lançado em novembro de 2004 pela Controladoria Geral da União (CGU) com o intuito de aumentar a transparência das ações desenvolvidas pelos gestores públicos, permitindo ao cidadão conhecer os gastos e investimentos do dinheiro público e, dessa forma, ser capaz de fiscalizar seus governantes e ações por eles desenvolvidas para, assim, evitar ou tornar público atos corruptos. O surgimento e desenvolvimento dos meios de tecnologias de informação e comunicação seguem influenciando o processo de reestruturação dos sistemas políticos e os seus elementos de comunicação e interação permitem que os processos possam evoluir no sentido de melhorar o funcionamento do sistema democrático e ainda para novos modelos de democracia (Vianna Junior *et al.*, 2019).

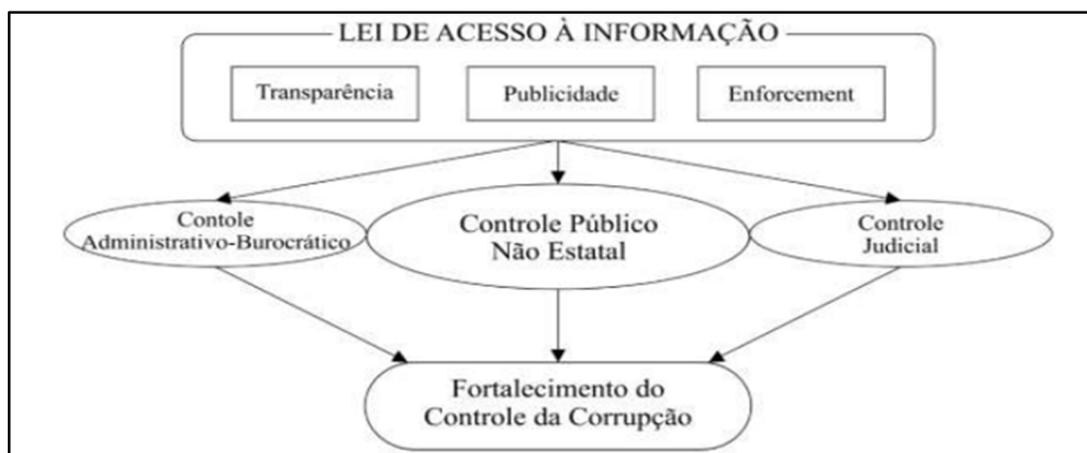
Ressalte-se que a finalidade da Lei de Acesso à Informação é possibilitar/educar a sociedade para que esta possa conhecer e valer-se dos mecanismos constitucionalmente assegurados para obter o acesso à informação, controlando, dessa forma, a Administração Pública e legitimando seus direitos, ou seja, efetivando o exercício da democracia (Freire; Athias, 2018).

O desenvolvimento dos mecanismos de tecnologia da informação e comunicação tem sido incorporado pelos setores da administração pública, contribuindo para o processo de reestruturação da gestão pública por meio de sistemas que visam democratizar o acesso às informações públicas para a efetivação de boas práticas de governança (Vianna Junior *et al.*, 2019).

Paralelamente a isso, tem-se que a LAI não foi criada com a finalidade de controlar as práticas corruptas, até mesmo porque não há qualquer dispositivo específico relacionado a esse assunto (Figura 1). Contudo, ela propicia a obtenção de informações públicas que antes permaneciam em sigilo e favorece o processo de fiscalização e monitoramento da gestão

pública, o que contribui para o fortalecimento do controle da corrupção (Macedo; Valadares, 2020).

Figura 1– Relação entre a Lei de Acesso à Informação e o controle da corrupção



Fonte: Macedo e Valadares (2020, p. 15)

Ao submeterem seu desempenho à avaliação da sociedade, os gestores públicos submetem-se ao controle social que é, justamente, a participação do cidadão (individualmente ou por organizações sociais) na gestão pública e no controle da Administração Pública (Gruman, 2012). Além disso, a transparência das informações está diretamente relacionada ao aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas públicas e à qualidade dos gastos governamentais (Gruman, 2012).

A literatura aponta que a promoção da transparência também deve permitir a construção de condições de *accountability* no sentido de permitir aos cidadãos o acompanhamento, monitoramento e participação efetiva na administração pública. A implementação e regulamentação da transparência, nesse contexto, facilitou não apenas o acesso às informações coletadas, armazenadas e produzidas pelos entes, mas também criou novos obstáculos à prática da corrupção no setor público, visto que governos mais transparentes tendem a ser menos corruptos (Macedo; Valadares, 2020).

2.2.6 A quem se destina a Lei

Das informações tratadas até aqui, infere-se que a Lei de Acesso à Informação (LAI) deve ser cumprida por todos os órgãos públicos nacionais que integram o conceito geral de

Administração Pública. Destaca-se que as normas ligadas a esse tema estão diretamente ligadas à subcapacidade técnico-administrativa.

Para deixar ainda mais claro o seu espectro de normatividade, a LAI menciona explicitamente: (1) todos os órgãos da administração pública direta e indireta, explicitamente, dos três poderes, incluídos os Tribunais de Contas (que são órgãos do Poder Legislativo) e do Ministério Público;(2) as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Macedo; Valadares, 2020).

Além disso, a Lei ainda se aplica, com as ressalvas próprias a sua natureza, às:

entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (Brasil, 2011, Artigo 1º., Parágrafo Único).

Assim, a Lei de Acesso à Informação regula o acesso às informações contidas em registros ou documentos (físicos ou eletrônicos) produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades públicas, bem como informações produzidas ou custodiadas por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com o setor público (Possamai; Souza, 2020). Esclarece a Lei que a publicidade se refere à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, não excluindo a obrigação de prestações de contas previstas em outros diplomas legais (Brasil, 2011).

No que interessa, especificamente, ao escopo de pesquisa desta tese, percebe-se que estão sujeitos à LAI os municípios e os órgãos de administração indireta ligados a eles. Contudo, verificar-se-á adiante que o legislador agiu com certa cautela ao tratar dos municípios com menos de 10.000 (dez mil) habitantes, os quais representam mais de 44% dos municípios brasileiros (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021).

Nas próximas linhas, serão detalhados os dispositivos legais. Assim, será possível perceber que há várias normas de natureza principiológica que declaram os valores juridicamente mais relevantes a serem perseguidos por administradores e administrados, além de outras de conteúdo regulamentar que estabelecem procedimentos, prazos, formas e outras questões mais específicas. Também serão destacados os aspectos das capacidades estatais mais atinentes a cada tema, sempre ponderando que elas são instrumentos de efetivação dos dispositivos da LAI.

2.2.7 Princípios e diretrizes gerais

Esta seção discutirá os princípios e as diretrizes gerais consagrados pela LAI, além da sua associação com capacidades estatais a partir de uma análise das subcapacidades estatais técnico-administrativa e político-relacional.

De forma geral, com a vigência da LAI, os valores propagados passaram a ser os da política de transparência como regra e do sigilo, como exceção, proporcionando que informações públicas sejam divulgadas de maneira gratuita e mais ampla possível a todos os cidadãos, visando que haja respeito aos princípios constitucionais administrativos, principalmente, no que tange à publicidade (Freire; Athias, 2018). Nesse ponto, destacam-se as normas ligadas à subcapacidade técnico-administrativa e à político relacional: a primeira diz respeito à estrutura e organização dos sistemas de acesso à informação; e a segunda, ao direito de todos (pessoas físicas e jurídicas) de obterem dos órgãos públicos as informações de interesse pessoal e/ou coletivo.

No seu Artigo 3º., a Lei de Acesso à Informação prevê que seus dispositivos têm por finalidade assegurar o direito fundamental de acesso à informação e que devem ser executados em conformidade com os princípios gerais da administração pública. Além disso, a Lei especifica diretrizes gerais de sua aplicação.

Assim, os princípios são os objetivos gerais da norma, ou seja, os bens jurídicos a serem protegidos e oferecidos aos cidadãos. O objetivo específico da LAI é o acesso à informação, que deve ser garantido na prática e em toda a sua extensão à população como forma de atribuir transparência à gestão pública.

Nesse sentido, existe íntima ligação entre os objetivos da LAI e as capacidades e subcapacidades estatais. Estas têm a função de dotar a Administração Pública de instrumentos, estrutura, habilidades e competências para que ela atinja aqueles. Vale dizer que, se não for dotado de capacidades e subcapacidades adequadas, o órgão público não prestará, em concreto, a informação aos cidadãos.

Retornando à LAI, cumpre destacar que a Administração Pública, no uso de sua potestade, sempre deverá agir dentro da moldura jurídica estabelecida para as relações socioadministrativas, especialmente, em obediência aos princípios constitucionais administrativos dispostos no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Freire; Athias, 2018).

De fato, os princípios básicos da Administração Pública estão previstos no Caput do Artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência. Trata-se de rol não exaustivo, ou seja, há outros princípios explícitos em outros dispositivos constitucionais e implícitos, os quais são decorrentes do regime jurídico-constitucional (Silva, 2022). Contudo, para o escopo deste trabalho, é suficiente tratar apenas daqueles cinco acima citados.

Aqui, novamente, percebe-se a ligação dos princípios com as capacidades estatais. Ressalta-se que os objetivos constitucionais só poderão ser atingidos se os órgãos públicos forem dotados de capacidades (e subcapacidades) suficientes e adequadas para concretizá-los.

O princípio da legalidade tem duplo aspecto. Em primeiro lugar, pode ser enunciado com a máxima de que a Administração somente pode fazer o que a Lei expressamente permite. Assim, a esfera de liberdade do administrador público está confinada aos limites da sua competência legal. Em uma segunda perspectiva, por dever de ofício, o administrador público está obrigado a cumprir os ditames previstos na legislação. Esse princípio apresenta íntima ligação com as subcapacidades legal (assegurar a concretização de compromissos firmados e o respeito às regras jurídicas) e coercitiva (monopólio do uso legal da força).

Já o princípio da impessoalidade prevê que o administrador público deve agir com imparcialidade, atendendo ao interesse público e se abstendo de conferir privilégios ilegais e discriminações indevidas no trato com os particulares durante o exercício da função pública. Esse é o princípio que orienta o administrador público a agir como gestor de coisa alheia e que não pode prejudicar nem beneficiar pessoas determinadas (Di Pietro, 2017), podendo-se vislumbrar uma aproximação entre esse princípio e a subcapacidade técnico-administrativa (capacidade de identificar, formular e implementar decisões políticas e garantir a uniformidade com foco no campo estratégico).

O princípio da moralidade determina que o administrador público deve agir com honestidade. Os autores divergem a respeito da autonomia do princípio da moralidade, havendo quem o enxergue como consequência lógica do (ou como englobado pelo) princípio da legalidade. Entretanto, percebe-se que a moralidade administrativa está intimamente ligada ao desvio de poder quando a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades ilícitas (Di Pietro, 2017). O exemplo clássico que se pode dar é a desapropriação de um imóvel de desafeto político. O atendimento desse princípio depende, sobretudo, das subcapacidades legal e coercitiva, posto que eventuais desvios de conduta devem ser severamente coibidos pelas instituições jurídicas e políticas próprias.

O princípio da publicidade é o que mais nos importa nesta pesquisa, visto que ele determina a ampla divulgação dos atos administrativos com as ressalvas previstas em lei. Em outros dispositivos, a própria Constituição estabelece normas que confirmam ou que restringem

o princípio, como, por exemplo: o Inciso LX do Artigo 5º. determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem. Linhas acima, tratou-se de previsão semelhante que se encontra no Inciso X do mesmo Artigo 5º (inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem). Outro dispositivo correlato é o do Art. 5º., XII que garante o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo por ordem judicial (Brasil, 1988).

O adequado atendimento ao princípio da publicidade depende das subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional. Isso porque são necessários recursos materiais e humanos para disponibilizar informações públicas claras, adequadas, acessíveis e de forma célere. Além disso, o bom funcionamento da estrutura e dos procedimentos estabelecidos depende da habilidade governamental em conciliar interesses eventualmente conflitantes, estabelecendo redes de cooperação entre setores e órgãos distintos.

Nos conflitos entre o direito à informação e à intimidade, ambos de estatura constitucional, emprega-se o princípio da proporcionalidade, investigando-se qual o sacrifício necessário e adequado de um dos direitos em face do outro. Essa diretriz tem íntima ligação com a subcapacidade legal, sendo por meio dela que a Administração assegura a concretização de compromissos firmados e o respeito às regras jurídicas.

Nas hipóteses em que o poder público detém dados pessoais dos administrados, a legislação, com o fim de proteger a intimidade, determina que esses (dados) não podem ser divulgados. Existem sanções severas para o descumprimento dessa regra, inclusive de ordem criminal, como as previstas no Artigo 154 do Código Penal Brasileiro (Brasil, 1940). Também aqui ecoa a subcapacidade legal no mesmo sentido apontado no parágrafo anterior.

Nesse sentido, o Inciso XIV do Artigo 5º. assegura a todos o acesso à informação, resguardando-se o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional. Desse mesmo Artigo, o Inciso XXXIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, as quais devem ser prestadas no prazo da lei sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

No mesmo sentido, o Inciso XXXIV do Artigo 5º. assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como a obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direito e o esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Quando a certidão é solicitada para outros fins, como, por exemplo, a proteção de interesses coletivos, ainda assim ela é devida pela Administração. Entender de modo diverso inviabilizaria a propositura de ação popular, de ação civil pública ou de mandado de segurança coletivo. Ressalve-se, porém, que a gratuidade se restringe para as certidões com fins de interesse pessoal.

O quinto e último princípio constitucional em destaque é o da eficiência, que foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nr. 19, de 1998. À época, o espírito legislativo era de reforma administrativa, de modernização do Estado e de melhoria da qualidade da gestão pública. Meirelles (2014, p. 102) define a eficiência como um dever do administrador de forma que execute suas competências legais com “presteza, perfeição e rendimento funcional”. Esse é um dever da boa administração.

Esse princípio, talvez mais do que os demais, exige um alto nível de capacidade estatal, especialmente, as subcapacidades técnico-administrativas e político-relacionais. Isso porque ele representa um objetivo de que os recursos estatais sejam utilizados para se alcançar um resultado ótimo, com menor dispêndio, mínimo desperdício e máximo atingimento dos objetivos constitucionalmente assegurados.

Enxergam-se duas dimensões contidas nesse princípio: em relação ao agente público, cobra-se seu maior envolvimento para os melhores resultados; quanto à Administração Pública em geral, estabelece que ela deve ser organizada, estruturada e disciplinada para entregar a melhor performance (Di Pietro, 2017).

Analisados os princípios da Administração Pública, serão estudadas as demais diretrizes gerais previstas no Artigo 3º. da Lei de Acesso à Informação. De pronto, nota-se clara ligação entre as diretrizes e as subcapacidades técnica-administrativa e político-relacional no sentido de instrumentalização, ou seja, são necessários recursos materiais e humanos para se atingir os objetivos legais. De forma semelhante, percebe-se que o bom funcionamento da estrutura e dos procedimentos estabelecidos depende da habilidade governamental em conciliar interesses eventualmente conflitantes, estabelecendo redes de cooperação entre setores e órgãos distintos.

O primeiro dispositivo do Artigo 3º. consagra que a publicidade é regra nas informações e que o sigilo deve ser tratado como exceção. Percebe-se que essa norma está em perfeita consonância com os dispositivos constitucionais supracitados. A segunda diretriz geral estabelece que as informações de interesse público devem ser divulgadas, independentemente de quaisquer solicitações.

Nesse sentido, é possível afirmar que a Lei de Acesso à Informação brasileira, em termos gerais, estabeleceu as bases para que a transparência se dê de forma ativa e passiva (Freire; Athias, 2018; Vianna Junior *et al.*, 2019; Macedo; Valadares, 2020).

No que se refere à transparência ativa, o Artigo 8º da referida norma prevê um rol mínimo, não taxativo, de informações que os órgãos e entidades públicas devem, obrigatoriamente, divulgar na internet (Macedo; Valadares, 2020), independentemente de solicitação (Possamai; Souza, 2020), ou seja, *ex-offício* (Freire; Athias, 2018). Trata-se de informações mínimas, a constar: endereços, telefones, horários de atendimento ao público, despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros etc. (Possamai; Souza, 2020).

A LAI, desse modo, determinou a criação de novos mecanismos e serviços, assim como a melhora dos já existentes a fim de viabilizar o adequado acesso aos dados públicos, tornando obrigatório aos municípios com mais de dez mil habitantes a divulgação e a possibilidade de acesso às informações consideradas elementares por meio do sítio virtual da entidade (Macedo *et al.*, 2020).

Em reforço e em complemento a essas propriedades, entende-se que os dados governamentais são considerados abertos quando publicados de acordo com oito princípios elencados como atributos dos dados abertos governamentais: completos, primários, atuais, acessíveis, compreensíveis por máquina, não discriminatórios, não proprietários e livres de licenças (Pedroso; Tanaka; Cappelli, 2013).

Quando se diz que os dados devem ser completos, significa que todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Acerca desses dados, tem-se que: dados primários são os pré-processados, sem agregação; atuais são os publicados periodicamente; acessíveis são aqueles disponibilizados gratuitamente (atingir maior número de pessoas); compreensíveis por máquina são aqueles que possibilitam seu processamento automatizado; não discriminatórios são os disponíveis para todos; não proprietários são aqueles que não estão sob controle exclusivo de nenhuma entidade; livres de licença são os que não estão sujeitos à regulação de direitos autorais (Possamai; Souza, 2020). O aspecto essencial que se busca em quaisquer definições de dados abertos é a interoperabilidade, isto é, a capacidade de sistemas e organizações interoperarem com diferentes conjuntos de dados (Pedroso; Tanaka; Cappelli, 2013).

Já a transparência passiva está intimamente ligada à subcapacidade político-relacional, pois liga-se diretamente à possibilidade de pessoas físicas e jurídicas obterem dos órgãos públicos informações de interesse público. O Art. 10 da LAI prevê a apresentação de requerimento perante o órgão ou ente público para obtenção de informações que não estão dispostas nos portais eletrônicos e que não sejam resguardadas por sigilo, devendo o pedido

conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Tais requerimentos dispensam motivação e devem ser gratuitos (Freire; Athias, 2018; Macedo; Valadares, 2020).

Dessa forma, o que até então era realizado de maneira informal, estando seu atendimento sujeito à discricionariedade do agente público, passou a ser realizado por meio da criação de um serviço de acesso à informação (SICs) que é operável por qualquer meio legítimo (físico ou eletrônico) (Possamai; Souza, 2020).

Mais do que uma simples dicotomia, trata-se de uma evolução do modelo de transparência passiva, pelo qual a Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade, para uma transparência ativa, em que se divulgam informações por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer situação (Gruman, 2012). Assim, promover a transparência significa desenvolver, implementar e disponibilizar mecanismos que permitam à sociedade conhecer as ações e políticas dos governos, os recursos utilizados e o desempenho dos governantes, explicitando as ações que estão em andamento e as já executadas (Macedo *et al.*, 2020).

Além disso, é determinado que sejam utilizados os meios tecnológicos de informação suficientes para o atingimento dos objetivos da lei – norma atinente à subcapacidade técnico-administrativa. Conforme se explicitará nas linhas seguintes, essa norma pode significar uma barreira tecnológica para os micromunicípios, ou seja, aqueles que abrigam população de até 10.000 (dez mil habitantes), o que corresponde a mais de 44% dos municípios do país (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021).

Os últimos incisos atribuem à administração pública a tarefa de fomentar o desenvolvimento dos valores da transparência e do controle social sobre os seus atos – normas ligadas à subcapacidade político-relacional. Nesse caso, são dois lados de uma mesma moeda: a Administração aprende que deve, independentemente de qualquer provocação, dar publicidade a seus atos e a sociedade aprende que pode (e deve) cobrar dos órgãos públicos essa transparência, independentemente de quaisquer denúncias ou dúvidas sobre a legalidade desses atos.

A interpretação conjunta das cinco diretrizes legais permite concluir que o binômio fornecimento/acesso não se restringe às informações de caráter pessoal, nem que está restrito aos órgãos legalmente incumbidos de realizar o controle da atividade administrativa. Esse é um princípio geral que se aplica a toda e qualquer atividade estatal (com as ressalvas legais que serão pormenorizadas a seguir), bem como em se tratando de informações de interesse pessoal e público mediante requerimento ou não do interessado. Além de atender às expressas

determinações legais, deve o administrador público estimular os valores de transparência e de controle social das atividades estatais.

Percebe-se que, para o adequado cumprimento das metas estabelecidas pela Lei, é indispensável a ampla utilização dos sistemas tecnológicos de informação, pois a comunicação é um dos elementos que facilitam as interações sociais.

Por fim, ressalte-se que o Artigo 5º. da Lei consagra que o acesso à informação deve ser garantido mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma clara e em linguagem de fácil compreensão. Nota-se, mais uma vez, que a Lei pretende que a informação seja efetiva, capaz de transmitir ao interessado (concreto ou potencial) todo o significado dos atos administrativos realizados e da forma menos onerosa e mais célere possível. Chama a atenção ainda a grande quantidade de normas ligadas às subcapacidades técnico-administrativa e político relacional: a primeira diz respeito à estrutura e organização dos sistemas de acesso à informação e a segunda se refere à extensão e limites do direito de pessoas físicas e jurídicas de obterem dos órgãos públicos as informações de interesse pessoal e/ou coletivo.

2.2.8 *Conceitos legais*

Nesta seção, serão abordados os conceitos explicitamente descritos pela Lei de Acesso à Informação. Longe de ser uma atividade meramente ilustrativa, essa tarefa permitirá compreender toda a extensão e aplicabilidade da norma. Embora se trate de normas de caráter instrumental, é possível entrever a sua ligação com as subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional.

O termo “informações”, por si só, compreende uma vasta possibilidade de interpretações e, por esse motivo, a LAI se dedicou a explicitar quais informações são passíveis de divulgação (Freire; Athias, 2018). Assim, define-se informação como todos os dados, processados ou não, que possam ser utilizados para produção ou transmissão de conhecimento, independentemente de seu formato, suporte físico de armazenamento ou meio de divulgação. Percebe-se que a Lei adota conceito abrangente e, conseqüentemente, amplia o objeto por ela tutelado. Contudo, deve-se ponderar que estabelecer o que deve ser divulgado sobre um determinado assunto não é algo simples (Pedroso; Tanaka; Cappelli, 2013). Destaca-se que é oportuno tratar aqui dos termos dado aberto, usabilidade e acessibilidade.

Tratando sobre o primeiro termo, um dado é aberto se qualquer pessoa for livre para usá-lo, reusá-lo e redistribuí-lo. No entanto, na prática, muitos arquivos ainda se encontram em

formato de PDF, impossibilitando a leitura por meio de máquinas (Pedroso; Tanaka; Cappelli, 2013).

A respeito do segundo termo, a International Organization for Standardization (ISO) foi pioneira em criar parâmetros normalizados sobre a usabilidade. No Brasil, a ISO 9126-1:2003 substituiu a NBR8 13596 que especificava sobre a tecnologia da informação e, com a substituição, passou a se referir à qualidade de software (França; Santos, 2019). Essa norma define usabilidade como “Capacidade do produto de software de ser compreendido, aprendido, operado e atraente ao usuário, quando usado sob condições especificadas” (ABNT, 2003).

A usabilidade é relevante quanto ao desenvolvimento de sistemas que lidam com informação, haja vista as características apontadas pela usabilidade para que um software tenha qualidade e se harmonize com os requisitos impostos pela LAI para a criação de sítios voltados à disponibilização do acesso às informações, ou seja, os Portais de Transparência (França; Santos, 2019).

Sobre o terceiro termo, é íntima a ligação entre a acessibilidade e a usabilidade, visto que esta tem como objetivo final a satisfação do usuário. No que tange à criação de Portais da Transparência, a LAI, em seu texto, especifica que as informações devem ser acessíveis, ou seja, que não deve ser colocado qualquer tipo de obstáculo que dificulte ao usuário acessar as informações desejadas (França; Santos, 2019).

Em seguida, a norma define documento como uma unidade em que se registram informações, seja qual for seu suporte ou formato. Portanto, não se trata unicamente de texto impresso em papel, mas qualquer tipo de informação (voz, imagem, movimento, texto escrito, dentre outros) gravada em suporte de qualquer natureza (físico ou eletrônico).

A Lei define como informação sigilosa aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público por motivo de segurança pública. Destaca-se o caráter temporário do impedimento e a necessária motivação do ato em razão da natureza sensível das informações para a segurança do Estado e de suas instituições.

Prosseguindo, a Lei estabelece que informação pessoal é a relacionada à pessoa natural (ou seja, pessoa física), identificada ou identificável, em respeito aos direitos à privacidade e à vida privada, cuja inviolabilidade é garantida pelo Art. 5º, Inciso X da Constituição Federal de 1988 (Possamai; Souza, 2020).

Outros conceitos-chave que também são fornecidos pela LAI são tratamento, disponibilidade, autenticidade e informação primária.

Ao mencionar o termo tratamento, a norma se refere a todos os atos relacionados à tramitação da informação nos órgãos públicos, compreendendo desde a sua produção até a sua eliminação, passando, obviamente, por sua utilização, armazenamento e controle de acesso.

A Lei define como disponibilidade a aptidão da informação a ser conhecida e utilizada por pessoas, equipamentos e sistemas (Brasil, 2011).

Já a autenticidade se refere à certeza de que determinada informação foi produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema. O termo é complementado pela integridade, ou seja, pela certeza de que a informação não foi modificada.

Por fim, a Lei preceitua que informação primária é a que foi coletada na fonte com o máximo detalhamento possível e sem quaisquer alterações (Brasil, 2011).

Nesta seção, também foi possível identificar conceitos ligados à subcapacidade técnico-administrativa (estrutura e organização dos sistemas de acesso à informação) e político-relacional (amplitude do direito de acesso à informação).

2.2.9 Deveres da administração

Nas próximas linhas, serão analisados os deveres impostos pela Lei de Acesso à Informação aos órgãos públicos. Esses itens estão contemplados no Roteiro de avaliação dos portais de informações dos municípios (Apêndice A deste trabalho).

Nesse sentido, nota-se que o Artigo 6º. traz um tripé fundamental em que se fundamenta o cerne de sua atuação e outras normas esparsas detalham responsabilidades e procedimentos correlatos.

O primeiro postulado é de que a Administração Pública deve assegurar a gestão transparente da informação, franqueando seu acesso e divulgação. O segundo diz respeito à proteção de toda informação em seu poder, zelando pela sua disponibilidade, autenticidade e integridade. O terceiro postula que o acesso às informações sigilosas e pessoais deve ser restrito. O primeiro e o terceiro estão ligados à subcapacidade político-relacional e o segundo, à técnico-administrativa.

Ligada ao primeiro elemento do tripé, encontra-se a norma que obriga o agente público a fundamentar a negativa de acesso às informações sob pena de sua responsabilização funcional.

Além disso, a Lei estabelece um dever geral de divulgação prévia do conteúdo de informações de interesse coletivo, independentemente de solicitação ou provocação. Essas informações devem ser disponibilizadas em local de fácil acesso e por todos os meios legítimos

de divulgação. Para os municípios com mais de 10.000 (dez mil) habitantes, também é obrigatória a divulgação em site oficial na internet. Dentre outros, deverão ser divulgados, no mínimo: estrutura organizacional do ente público e as competências de cada um de seus órgãos, com endereços e telefones de cada unidade e respectivos horários de atendimento ao público; registros de transferências de recursos financeiros e de despesas; informações concernentes a licitações, com seus editais, resultados e contratos celebrados; elementos gerais para acompanhamento de políticas públicas e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Dentre outros requisitos, o site oficial da entidade ainda deve: disponibilizar ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; permitir a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos (inclusive abertos e não proprietários), facilitando a análise das informações; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos abertos, estruturados e legíveis por máquina; esclarecer os formatos de estruturação da informação; garantir a autenticidade, integridade e atualidade das informações; orientar sobre a forma de comunicação eletrônica ou telefônica com o ente público e permitir a acessibilidade de pessoas com deficiência (Macedo; Valadares, 2020).

A Lei de Acesso à Informação invoca expressamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) (Brasil, 2000) para determinar que todos os municípios, inclusive os que têm população de até 10.000 (dez mil) habitantes, disponibilizem meios eletrônicos para acesso público às seguintes informações: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal; versões simplificadas dos documentos anteriores; disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira; relatório de todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa e no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; relatório sobre recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive quanto a recursos extraordinários.

Além disso, todas as entidades (inclusive os municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes) devem adotar sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. Atualmente, o Decreto 10.540 estabelece esses critérios mínimos de qualidade (Brasil, 2020).

A lei também obriga a administração pública a criar serviço de informações ao cidadão com estrutura e procedimentos adequados para atender e orientar o público quanto ao acesso às informações, bem como informar sobre a tramitação de documentos em seu poder e protocolizar documentos e requerimentos de acesso às informações. Além disso, a lei também estabelece que o acesso às informações se dará mediante a participação popular direta, mediante a realização de audiências ou consultas públicas ou de outras formas.

Adiante, a norma estabelece que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, acrescentando que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Por fim, a lei determina que, ao fazer publicar o ato decisório, a autoridade administrativa assegure o acesso aos documentos ou às informações utilizados como fundamento da tomada de decisão.

Quanto ao segundo elemento do tripé, encontra-se a norma que disciplina as hipóteses de extravio da informação solicitada. Nesse caso, o interessado poderá requerer à autoridade competente a abertura de sindicância para apurar o fato. O responsável pela guarda da informação que foi extraviada deverá, em 10 (dez) dias, esclarecer o fato e arrolar testemunhas. Além disso, também fica estabelecido que todos os que acessarem indevidamente as informações de caráter pessoal serão responsabilizados na forma da lei.

Por fim, em relação ao terceiro elemento do tripé, encontra-se a norma que estabelece que o acesso, a divulgação e o tratamento de informação sigilosas serão permitidos apenas a pessoas credenciadas e que tenham a necessidade de conhecê-las. Ao acessar essas informações, o agente se torna legalmente responsável por resguardar o seu sigilo.

A LAI prevê hipóteses de restrição de acesso de duas naturezas: substancial (relacionada ao conteúdo da solicitação de informação) ou procedimental (relacionada à forma do pedido) (Possamai; Souza, 2020).

No mesmo sentido, apesar de tratar de várias hipóteses de restrição de acesso à informação, a lei reconhece que não trata exaustivamente da matéria. Isso porque ela prevê, expressamente, não excluir outras hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça, nem o segredo industrial próprio das atividades econômicas exploradas diretamente pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que detenha vínculo com a Administração Pública.

Além disso, também se restringe o acesso às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para melhor identificar os limites da restrição de acesso à informação, a lei define que são imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: colocar em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; prejudicar negociações ou relações internacionais do País ou informações que tenham sido compartilhadas de forma sigilosa por Estados ou entidades estrangeiros; expor a vida, a segurança ou a saúde da população a riscos; afetar a estabilidade financeira, econômica ou monetária nacional; colocar em risco operações estratégicas das Forças Armadas; prejudicar projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos, bem como sistemas, bens, instalações ou áreas estratégicas; causar risco à segurança de instituições nacionais ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Portanto, o conhecimento e a análise crítica das possibilidades de restrição de acesso são fundamentais para se avaliar a amplitude do direito de acesso à informação (e de abertura) que pode ser, efetivamente, assegurado e reivindicado pela cidadania *per se* ou com a finalidade de exercer o entendimento esclarecido necessário à participação e à oposição nas poliarquias (Possamai; Souza, 2020).

Em razão do seu conteúdo sensível à segurança da sociedade ou do Estado, a informação poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. Nesses casos, os prazos máximos de restrição de seu acesso será, respectivamente, de 25 (vinte e cinco) anos, 15 (quinze) anos e 5 (cinco) anos (Freire; Athias, 2018). Em substituição aos referidos prazos, pode-se estabelecer como termo final a ocorrência de determinado evento. Transcorrido o prazo ou verificado o termo final, a informação será, automaticamente, de acesso público.

Por definição expressa da lei, as informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República, bem como de seus cônjuges e filhos(as), serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

Entende-se que o sigilo somente pode ser justificado em casos em que o acesso à informação possa resultar em danos irreversíveis à sociedade ou ao Estado. Para tanto, a LAI lista exaustivamente o rol de informações que podem ser classificadas em diferentes graus de restrição de acesso (ultrassecreto, secreto e reservado, citando-se como exemplo: a defesa e a

soberania nacionais ou a integridade do território nacional; a vida, a segurança ou a saúde da população; a estabilidade financeira, econômica ou monetária, entre outros). Embora especificadas as condições de classificação, não há garantia quanto à utilização dessa prerrogativa em casos que fogem ao interesse público (Possamai; Souza, 2020).

Nas hipóteses em que apenas parte da informação solicitada seja sigilosa, será garantido o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia, procedendo-se à ocultação da parte sob sigilo.

A LAI tem como princípio que as informações referentes à atividade do estado sejam públicas, com exceção das consideradas sigilosas por razões de segurança e saúde pública, e pessoais, cuja confidencialidade garante o direito de privacidade. Fica evidente, portanto, que a LAI regulamenta o amplo direito de acesso à informação pública (França; Santos, 2019)

A seu turno, as informações pessoais serão tratadas, levando-se em conta tanto a transparência quanto o respeito à intimidade, à privacidade, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. Seu acesso será restrito aos agentes públicos legalmente credenciados e à própria pessoa a que se referirem pelo prazo máximo de 100 (cem) anos e poderão ser divulgadas mediante previsão legal ou consentimento do seu titular.

Esse consentimento será dispensado quando as informações se referirem a: prevenção e diagnóstico médico, quando o titular se encontrar física ou legalmente incapaz; estatísticas e pesquisas científicas de interesse público ou geral, vedada a identificação do titular; cumprimento de ordem judicial; defesa de direitos humanos; defesa de interesse público e geral preponderante.

Por fim, o sigilo de informações pessoais não poder ser invocado pelo titular para se eximir de apuração de irregularidades em que esteja envolvido, não podendo também prejudicar a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

A Lei de Acesso à Informação não revogou as demais hipóteses legais de sigilo previamente reguladas por norma específica. Essas hipóteses, em geral, estão vinculadas ao direito à privacidade, tais como as hipóteses de sigilo bancário, fiscal, de justiça, industrial, das sociedades anônimas, empresarial, de investigação de responsabilidade de servidor e de apuração de controle interno. Cabe citar ainda restrições de acesso decorrentes de direitos autorais (Possamai; Souza, 2020).

2.2.10 Direitos do administrado

Analizadas as obrigações da Administração Pública, verifica-se que a Lei de Acesso à Informação também estabelece um rol correspondente de direitos que os administrados podem dela exigir.

Lembre-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contemplou o direito de acesso às informações públicas no rol de direitos fundamentais do indivíduo, sendo previsto no Artigo 5º. Dessa forma, a LAI veio para regulamentar um direito já instituído constitucionalmente, de modo que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar e receber dos órgãos, entidades públicas e dos Poderes as informações públicas por eles produzidas. Entretanto, a própria lei prevê algumas exceções cuja divulgação possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado (Freire; Athias, 2018), estando essas normas ligadas à subcapacidade político-relacional.

Assim é que se prevê que o administrado deve ser orientado sobre a forma de requerer o acesso à informação, bem como onde ela poderá ser obtida. Também é previsto que ele tem direito a acessar a informação de posse de órgãos públicos ou de pessoas físicas ou entidades privadas a eles vinculadas, a qualquer título, mesmo que esse vínculo já tenha cessado. A informação fornecida deve ser primária, íntegra, autêntica e atualizada, sendo uma norma atinente à subcapacidade técnico-administrativa.

A Lei também prevê que o administrado pode conhecer as atividades exercidas pelos órgãos e entidades, sua política, organização e serviços. De igual forma, ele pode exigir informação atinente ao patrimônio público, alocação de recursos públicos, licitações e contratos firmados pela Administração.

Por fim, destaca-se a previsão de que o administrado deve ser informado a respeito das políticas públicas, particularmente, sobre sua execução e resultados, além das metas e indicadores propostos. Ainda, o administrado pode exigir acesso ao resultado de inspeções conduzidas por órgãos de controle interno e externo.

Diante do exposto, pode-se pensar no direito do administrado à informação como um dos mecanismos para fortalecer valores como transparência e controle social.

2.2.11 Procedimento do pedido de acesso à informação

Como se viu anteriormente, a Administração Pública tem a obrigação legal de estimular o valor da transparência e de dar publicidade prévia, ampla e independente de solicitação

específica de informações. Essa obrigação, contudo, não exclui o direito do interessado de formular pedido expresso no mesmo sentido. Nesta subseção, serão analisadas as normas que regulamentam esse procedimento, o qual está claramente ligado à subcapacidade político-relacional.

A Lei permite que qualquer interessado formule requerimento de acesso às informações aos órgãos e entidades sujeitos à Lei, sendo esse um conceito bem abrangente, conforme já mencionado. O pedido deve conter apenas a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Mais que desnecessário, é expressamente proibido exigir que o interessado esclareça os motivos determinantes da solicitação.

Apesar desse comando expresso da LAI, há autores que defendem a necessidade de justificativa dos pedidos de acesso para evitar o que chamam de pedidos abusivos. Contudo, não há como concordar com essa posição. Em verdade, quanto maior é o número de exigências que se faz ao requerente e maior a atribuição de discricionariedade ao administrador, menor será o acesso à informação, ao fim e ao cabo, um direito fundamental (Paes, 2014).

Um dos mecanismos possíveis para se evitarem pedidos amplos ou muito genéricos (que nem sempre têm a intenção de ser abusivos, mas demonstram apenas falta de familiaridade do requerente com o assunto) é a orientação de servidores treinados, os quais poderão entrar em contato com o requerente para tentar especificar melhor o pedido ou, ainda, disponibilizar o maior número de dados abertos para que o requerente extraia e organize, ele mesmo, os dados da forma como necessita (Paes, 2014).

Também é vedado ao órgão público exigir identificação que inviabilize a solicitação como, por exemplo, a municipalidade demandar inscrição no cadastro de contribuintes de pessoa física não sujeita à respectiva tributação (Freire; Athias, 2018).

Além disso, a Lei obriga os órgãos públicos a receber requerimentos em seus sites oficiais na internet. Essa norma deve ser interpretada em conjunto com aquela estudada acima, que obriga municípios com mais de 10.000 (dez mil) habitantes a manterem em funcionamento essa ferramenta tecnológica, ou seja, apenas os municípios com mais de 10.000 (dez mil) habitantes são obrigados a receber requerimentos em sites oficiais.

As informações devem ser fornecidas imediatamente ou, caso não seja possível, no prazo de até 20 (vinte) dias prorrogáveis, mediante justificativa expressa, por mais 10 (dez) dias. No mesmo prazo, deverá o órgão público, se for o caso: expor as razões da recusa do acesso (total ou parcial); caso não detenha a informação, indicar quem a detém (se for de seu conhecimento); ou, ainda, redirecionar o pedido de informações ao respectivo órgão. Se for possível, a entidade

também poderá proporcionar meios para que o próprio requerente pesquise e obtenha a informação de que necessitar.

Caso o pedido de acesso às informações seja indeferido em virtude de sigilo, a Administração deverá esclarecer sobre a possibilidade de interposição de recurso, bem como o respectivo procedimento e autoridade julgadora competente.

Ademais, a Lei privilegia o fornecimento de informações em suporte digital. O serviço de busca das informações é gratuito, mas a entidade poderá cobrar do interessado o ressarcimento dos custos da reprodução de documentos. Estará totalmente isento quem declarar situação econômica que não lhe permita ressarcir os referidos custos sem prejuízo do sustento próprio ou da família.

Sempre que a manipulação do documento original (em que se contém a informação) puder prejudicar sua integridade, a Administração deverá fornecer cópia com certificação de que a mesma confere com o original. Caso a cópia não seja possível, o solicitante poderá, às suas expensas e acompanhado por agente público, obter a reprodução por outro meio que não prejudique a conservação do documento original. A Lei também determina que a Administração Pública forneça certidão de decisão negativa de acesso, quando for o caso.

O último aspecto a tratar a respeito do procedimento é a sistemática recursal. Sobre esse aspecto, a Lei prevê o cabimento de recurso contra o indeferimento de acesso às informações ou às razões da negativa do acesso, que deverá ser endereçado à autoridade hierarquicamente superior à prolatora da decisão no prazo de 10 (dez) dias.

Se o indeferimento for proferido por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o recurso será endereçado à Controladoria-Geral da União. Negado o acesso à informação por esse órgão, poderá ser interposto novo recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, órgão que será analisado linhas adiante. Assim, o controle sobre a administração para garantir o cumprimento da Lei de Acesso, além de ser feito internamente pelo órgão ao qual o pedido foi dirigido, também será feito por outros entes (Paes, 2014).

Contudo, o Brasil não conta com um órgão supervisor independente e exclusivamente voltado às questões relativas ao acesso. As discussões iniciais acerca de uma política de informação foram matéria do Poder Legislativo. A efetiva implantação da lei somente ocorreu após intenso trabalho de coordenação de interesses por parte do Poder Executivo. Ao Poder Judiciário coube, em última instância, o julgamento de demandas que possam estar relacionadas com o acesso à informação. Independentemente dessa divisão de responsabilidades, cuja configuração no Brasil é bem tradicional, a Controladoria-Geral da União (CGU) foi o órgão

que assumiu a responsabilidade de implementar a lei no âmbito do Poder Executivo Federal (Resende; Borges, 2015).

Ressalta-se que, caso tenha sido indeferido o pedido de desclassificação por órgão da administração pública federal, o recurso será interposto junto ao Ministro de Estado da respectiva área sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Essa comissão também será a autoridade competente para o julgamento de recurso contra decisão que tenha indeferido a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta.

Nesse momento, calha analisar a composição e a competência de dois órgãos criados pela Lei de Acesso à Informação, quais sejam, a Comissão Mista de Reavaliação e o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

O primeiro desses órgãos é incumbido de tratar, classificar as informações sigilosas (ou seja, atribuir a elas o predicado de ultrassecreta, secreta ou reservada), requisitar a autoridades classificadoras os motivos de sua decisão e rever suas decisões, de ofício ou a requerimento. Também, esse órgão pode prorrogar o prazo de sigilo das informações ultrassecretas por prazo determinado quando sua divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou, ainda, grave risco às relações internacionais do País.

Já o Núcleo de Segurança e Credenciamento é vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e tem por competência promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas e entidades para tratamento de informações sigilosas, bem como garantir a segurança dessas informações.

2.2.12 Das responsabilidades

A Lei de Acesso à Informação estabelece responsabilidades e penalidades para os agentes públicos envolvidos no tratamento das informações. Essas normas têm ligação direta com a subcapacidade legal e, por isso, não foram objeto específico da pesquisa de campo desta tese.

Inicialmente, definem-se como ilícitas as seguintes condutas: negar-se a fornecer informação, retardar intencionalmente o seu fornecimento ou fornecê-la deliberadamente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; utilizar indevidamente, subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; agir dolosamente ou com má-fé na análise das solicitações; divulgar, permitir a divulgação, acessar ou permitir acesso indevido a informações sigilosas ou pessoais;

impor sigilo para obter proveito pessoal ou de outrem, ou para fins de ocultação de ato ilegal próprio ou de terceiros; ocultar da revisão de autoridade superior informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou para prejudicar terceiros; destruir ou subtrair documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por agentes do Estado.

Quanto ao controle judicial da corrupção, apesar de a sua relação com a LAI não ser direta, o descumprimento injustificado de pedidos de acesso a informações públicas, nos termos do seu Art. 32, é ato ilegal, sujeitando seus infratores a sanções administrativas e até mesmo à condenação civil e penal por ato de improbidade administrativa. Contudo, a jurisprudência atual sedimenta o posicionamento de que o ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má intenção do administrador, caracterizando, assim, a conduta dolosa (Freire; Athias, 2018).

A apuração do cometimento das referidas infrações obedecerá aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal previstos constitucionalmente no Artigo 5º, LIV e LV da CF/88, possibilitando, à parte contrária, o direito de se defender contra tudo o que fora alegado (Freire; Athias, 2018).

Se cometidas por militares, as transgressões serão reputadas como médias ou graves, atendendo aos critérios estabelecidos nos regulamentos militares próprios e desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal. Se cometidas por civis, elas serão classificadas como infrações administrativas e apenadas, ocorrendo, no mínimo, uma suspensão, segundo os critérios estabelecidos na Lei 8.112/91 (o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) (Brasil, 1991).

O processamento do agente na forma da Lei de Acesso à Informação não exclui a sua responsabilização por ato de improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis 1.079, de 10 de abril de 1950 (Brasil, 1950) e 8.429, de 2 de junho de 1992 (Brasil, 1992).

A Lei de Acesso à Informação também submete a sanções a pessoa física ou entidade privada que detenham informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público. Nessas situações, esses atores podem ser apenados com advertência, multa, rescisão de vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por até 2 (dois) anos, bem como de solicitar declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública até que seja reabilitada perante a autoridade que aplicou a penalidade.

Destaca-se que a multa poderá ser aplicada isoladamente ou em conjunto com as demais penalidades. Já a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública é exclusiva da autoridade máxima do respectivo órgão ou entidade. A respectiva reabilitação será deferida mediante o ressarcimento dos prejuízos resultantes e, se for o caso, após decorrido o prazo de suspensão temporária de participar em licitação.

Por fim, a Lei estabelece a responsabilidade objetiva e direta dos órgãos, entidades públicas, pessoas físicas e entidades privadas por danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais. Nesses casos, cabe-lhes direito de regresso contra o agente pessoalmente responsável.

2.2.13 Lei de Acesso à Informação e capacidades estatais: um olhar para o lugar dos “micromunicípios”.

Neste momento, cabe uma reflexão especial em relação ao tratamento legal dispensado aos micromunicípios, ou seja, aqueles com até 10.000 (dez mil habitantes), os quais representam mais de 44% dos municípios do país.

A finalidade da Lei de Acesso à Informação é equilibrar o direito à informação com os custos de implementação e manutenção de um sistema de tecnologia de informação. Assim, embora a LAI reconheça que, para a adequada garantia do direito, devem ser utilizados os meios tecnológicos de informação, há algumas ressalvas.

Primeiramente, ainda em seu Artigo 8º., a LAI estabelece um dever geral de divulgação prévia do conteúdo de informações de interesse coletivo, independentemente de solicitação ou provocação. Dentre outros, deverão ser divulgados, no mínimo: estrutura organizacional do ente público e as competências de cada um de seus órgãos, com endereços e telefones de cada unidade e respectivos horários de atendimento ao público; registros de transferências de recursos financeiros e de despesas; informações concernentes a licitações, com seus editais, resultados e contratos celebrados; elementos gerais para acompanhamento de políticas públicas e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. Essas exigências estão intimamente ligadas à subcapacidade técnico-administrativa.

Nessa direção, os municípios que têm mais de 10.000 (dez mil) habitantes são obrigados a manter site oficial em internet para essa finalidade. Para os micromunicípios, basta que as referidas informações sejam disponibilizadas em local de fácil acesso e por todos os meios legítimos de divulgação, não lhes sendo exigidos investimentos em recursos tecnológicos.

Adiante, a Lei de Acesso à Informação invoca expressamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) para determinar que todos os municípios – inclusive os micromunicípios – disponham de meios eletrônicos para acesso público às seguintes informações: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal; versões simplificadas dos documentos anteriores; disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira; todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; dados sobre o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive quanto a recursos extraordinários. Mais uma vez, as exigências estão intimamente ligadas à subcapacidade técnico-administrativa.

Outra exigência que afeta essa subcapacidade é a de que todas as entidades – inclusive os micromunicípios – devem adotar sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. Atualmente, o Decreto 10.540 estabelece esses critérios mínimos de qualidade (Brasil, 2020).

A lei também obriga a administração pública a criar serviço de informações ao cidadão com estrutura e procedimentos adequados para atender e orientar o público quanto ao acesso às informações, bem como para informar sobre a tramitação de documentos em seu poder e protocolizar documentos e requerimentos de acesso às informações. A lei também estabelece que o acesso às informações se dará mediante participação popular direta, realização de audiências ou consultas públicas ou de outras formas. A LAI não estabelece que esse serviço de informações seja eletrônico nem para os micromunicípios, nem para os demais. Contudo, as melhores práticas de gestão recomendam que seja implementado um sistema eletrônico para melhor controle e eficiência, estando essas exigências intimamente ligadas à subcapacidade político relacional.

Por fim, deve-se analisar a questão das responsabilidades. Todas as hipóteses de responsabilização funcional previstas na LAI exigem dolo (intenção de prejudicar) ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia). Assim, a responsabilização é subjetiva, sendo pautada em três elementos, quais sejam, a ação, a vontade (o elemento volitivo) e o resultado. Vale dizer que não há responsabilização objetiva em que basta a ação e o resultado. Essas responsabilidades estão intimamente ligadas à subcapacidade legal, que não foi objeto de estudo específico nesta tese.

Quanto ao espectro dos micromunicípios, deve-se lembrar que eles não estão obrigados a manter site oficial na internet, nem a implantar sistema eletrônico de informações ao cidadão. Contudo, é exigido que eles utilizem meios eletrônicos para acesso público a informações orçamentárias e financeiras.

Dessa forma, somente é possível responsabilizar o dirigente de micromunicípios pela ausência de informações na internet se a sua divulgação por esse meio for expressamente exigida, o que ocorre apenas em se tratando de informações orçamentárias e financeiras.

É oportuno ponderar que os recursos da tecnologia da informação permitem um melhor controle de todo o processo. Vale dizer que o dirigente pode gerir a qualidade, a celeridade e a fidedignidade das informações, coibindo ilegalidades de seus subordinados e garantindo o efetivo direito previsto na LAI. A implementação de um bom sistema de tecnologia da informação pode impedir situações capituladas como ilícitas, tais como: fornecer a informação de forma deliberadamente incorreta, incompleta ou imprecisa; utilizar indevidamente informação que se encontre sob guarda do servidor público; acessar ou permitir acesso indevido a informações sigilosas ou pessoais, dentre outros.

Em resumo, a LAI se aplica a todos os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta, incluindo os três poderes em todo os seus três níveis de governo. Contudo, os municípios com menos de dez mil habitantes, conforme previsto em seu Art. 8º, §4º, estão dispensados da divulgação obrigatória na internet do chamado rol mínimo de informações. Resta incólume a obrigatoriedade de cumprimento dos critérios e prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas demais diretrizes da LAI. Não obstante, a ausência de disponibilização eletrônica das informações reduz as chances de esses entes adotarem as práticas instituídas pela referida norma (Macedo; Valadares, 2020).

Diante de todo o arsenal normativo estudado, chama a atenção a quantidade e o nível de detalhamento dos requisitos legais formulados pela Lei de Acesso à Informação (LAI) que estão afetos às subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional. De fato, a primeira é sobejamente abordada nos aspectos de estrutura e organização do portal e da própria Administração Pública de cada informação que deve ser disponibilizada e da forma de sua divulgação, dentre outros. Já a subcapacidade político-relacional é prestigiada pelas normas atinentes ao Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) e ao tratamento dado aos pedidos de acesso à informação.

Destaca-se que essas duas subcapacidades estatais são chaves para a compreensão da aplicabilidade da LAI aos municípios. Ao mesmo tempo, a partir de um olhar mais detalhista

sobre as mesmas, será possível entender qual o envolvimento da sociedade civil organizadas nesse contexto.

2.3 Pesquisas Empíricas

Nesta seção, serão abordadas as pesquisas empíricas realizadas em nível de pós-graduação *strictu sensu* no Brasil a propósito da Lei de Acesso à Informação e que enfocaram a sua aplicação nos municípios. O objetivo foi verificar qual parte da presente pesquisa já foi percorrida e quais questões ainda permanecem sem resposta.

As informações foram extraídas da base de dados Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD/IBICT (no site <<https://sistema.bibliotecas-bdigital.fgv.br/bases/biblioteca-digital-de-teses-e-dissertacoes-bdtd-ibict>>). Para a pesquisa, foram utilizadas como palavras-chave todos os termos em conjunto (qual seja, “lei de acesso a informação” e municípios). Essas palavras foram escolhidas em razão de a pesquisa se restringir à aplicabilidade prática da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros.

Os resultados foram ordenados por relevância e não houve restrição a ano de publicação, idioma ou área de concentração. Como resultado da consulta, a ferramenta própria do site retornou 33 (trinta e três) trabalhos, sendo 29 (vinte e nove) dissertações de mestrado e 4 (quatro) teses de doutorado. Desses trabalhos, foram excluídos 2 (dois) porque não disponibilizavam o acesso completo ao texto ou se encontravam indisponíveis, além de outros 14 (quatorze) em virtude do critério de pertinência temática, ou seja, não abordavam a LAI ou apenas a utilizavam como fundamento legal para acessar os dados da pesquisa. Restaram, assim, 17 (dezessete) trabalhos, sendo 16 (dezesseis) dissertações de mestrado e apenas uma tese de doutoramento (Souza, R. 2016).

Todos os aspectos importantes desses trabalhos acadêmicos foram identificados e se encontram relacionados nesta seção da pesquisa. Os resultados obtidos foram resumidos esquematicamente no Quadro 4.

Quadro 4 – Pesquisas empíricas que analisam o tema Lei de Acesso à Informação

Id	Autor(a/es)	Título	Objetivo	Método/técnica/fonte	Resultados
01	Silva (2013)	Evidenciação de informações nas páginas da web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação	Analisa o nível de atendimento das exigências da LRF e da LAI pelos portais dos municípios mato-grossenses	Quantitativa - estatísticas descritivas - portais de 56 cidades	Aderência média a LRF é de 29,69% e da LAI, de 18,23%; municípios com maior PIB, receita corrente líquida e orçamento anual tendem a ser mais transparentes
02	Côrtes (2014)	O Princípio da Transparência e a nova Lei de Acesso à Informação: análise-crítica do acesso à informação pública nos municípios baianos com mais de 100 mil habitantes	Investigar se os municípios baianos com mais de 100 (cem) mil habitantes aplicaram adequadamente a LAI	Qualitativa – pesquisa documental – legislação e <i>sites</i> dos municípios	A maioria dos municípios: não regulamentou a LAI, não implantou SIC eletrônico, nem instância recursal; criou site. A maioria dos <i>sites</i> : não divulga as informações institucionais, nem respostas às perguntas mais frequentes; informa sobre receitas, despesas, licitações e contratos administrativos
03	Luciano (2014)	A tecnologia de informação e comunicação na gestão pública nos municípios do sudoeste goiano	Investigar de que forma os municípios publicam suas informações, qual o nível de utilização dos recursos de tecnologia de informação e comunicação e de ferramentas de gestão pública participativa	Qualitativa – análise documental - documentos oficiais dos municípios	Os municípios utilizam ferramentas digitais, mas há deficiências qualitativas, quantitativas, de acessibilidade e de inteligibilidade
04	Marques (2014)	Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a divulgação	Analisa se os portais dos municípios gaúchos com população entre 10.000 e	Quantitativa – estatística descritiva – 32 critérios (16 de cada Lei) em 94 municípios	Aderência média baixa à LRF e discretamente superior à LAI; tamanho da população influencia na aderência; receita líquida tem

		de indicadores da LRF e da LAI	50.000 habitantes atendem à LRF e à LAI		contribuição moderada; PIB per capita, taxa de analfabetismo e IDH não influenciam
05	Gama (2015)	Transparência pública e governo eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará	Analisar o nível de atendimento dos sites à LAI e aos manuais de boas práticas	Quantitativa -análise documental - websites oficiais	Belém detém nível de transparência bom. Todos os demais, nível baixo, muito baixo ou zero – independentemente de IDH, PIB, população, região geográfica ou orientação político-partidária do gestor
06	Arruda (2016)	Transparência subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros	Identificar variáveis sociodemográficas, socioeconômicas e fiscais que influenciam no nível de transparência dos municípios	Quantitativa – análise de correlação e regressão multivariada – dados sociodemográficos, socioeconômicos e fiscais	Contribuem positivamente, com destaque para a primeira: a intenção do município de participar, IDH, taxa de emprego e gênero feminino
07	Falconieri (2016)	Transparência das Câmaras municipais das capitais do Brasil	Avaliar o nível de cumprimento da LAI e a transparência do trabalho legislativo das Câmaras dos Vereadores das capitais do país	Qualitativa – análise documental - websites oficiais	Baixo atendimento da LAI e pouca transparência da atividade legislativa. Não há relação entre transparência e PIB, tamanho da população ou IDH
08	Novais (2016)	Transparência pública aplicada: uma amostragem de referência em municípios da Paraíba	Pesquisa se os sites de seis municípios da Paraíba apresentam todos os elementos exigidos pelos Artigos 8º. e 9º. da LAI	Qualitativa – análise documental – avaliação dos sites. Quantitativa – análise de correlação e estatísticas descritivas – índices socioeconômicos e sociodemográficos	Não há relação entre o nível de transparência e os indicadores. A transparência decorre da iniciativa da Administração e não da demanda da comunidade
09	Souza, R. (2016)	Lei de Acesso à Informação: um canal à fonte de notícia	Investiga se a Lei de Acesso à Informação se apresenta como uma fonte de notícias para jornalistas	Quantitativa –estatísticas descritivas – Qualitativa - pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas	Identifica quais países do mundo possuem lei de acesso à informação; conclui que a LAI é pouco utilizada pelos jornalistas como fonte de notícia e que não existem mecanismos de estímulo, nem de mensuração do referido uso

10	Araújo (2017)	Governança pública: transparência nos portais eletrônicos dos municípios tocantinenses e goianos	Avaliar o nível de transparência das informações divulgadas nos portais dos municípios tocantinenses e goianos	Quantitativa – estatísticas descritivas – <i>sites</i> oficiais das prefeituras	Atendimento à LAI é superior ao da LRF; atendimento à LAI dos municípios goianos é melhor do que os tocantinenses; o nível de atendimento à LAI das capitais é semelhante, mas o de Palmas é melhor em relação à LRF
11	Santos (2017)	Transparência na gestão pública municipal nos municípios que integram o conselho regional de desenvolvimento das Missões/RS	Avalia a transparência das informações postadas nos portais dos municípios da região das Missões/RS	Qualitativa – estudo multicase com uso de duas fontes, quais sejam, análise documental (portais) e entrevistas	Níveis de transparência média baixos, com poucas exceções. Há resistência em fornecer as informações não obrigatórias. Necessária a capacitação de servidores e gestores públicos
12	Araújo (2018)	Gestão da informação: desafios do servidor público na implementação da transparência ativa na região metropolitana de Belo Horizonte	Entender quem é o servidor público responsável pela implementação da LAI	Qualitativa – questionário semiestruturado aos servidores-alvo (um levantamento)	Traçam o perfil do servidor público incumbido da gestão das informações institucionais pelas prefeituras
13	Carmo (2018)	Transparência na gestão pública municipal: a opinião de representantes da sociedade em relação à lei de acesso à informação (LAI) nos municípios do sudeste do Pará (Rondon do Pará, Marabá, Redenção e Parauapebas)	Conhecer a opinião dos representantes de segmentos da sociedade em relação à implementação da LAI	Qualitativa – entrevistas – representantes de segmentos da sociedade civil	Há razoável nível de conhecimento da LAI, de acesso aos portais; há audiências públicas; há legislação local regulamentando a LAI; a LAI aproxima municípios e poder público; alguns reportaram qualidade razoável na resposta à solicitação de informações
14	Oliveira (2018)	Análise dos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará como instrumento de <i>disclosure</i> da gestão pública	Investigar se os portais da transparência dos municípios do Estado do Ceará atendem aos requisitos mínimos da LAI	Qualitativa – análise documental – avaliação dos <i>sites</i> . Quantitativa – análise de correlação e estatísticas descritivas – índices socioeconômicos e sociodemográficos	Portais precisam de maior desenvolvimento, não tendo os indicadores qualquer influência no nível de transparência

15	Di Marco (2019)	Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a <i>accountability</i> nos municípios	Verificar se os municípios têm sido capazes de cumprir a legislação e as boas práticas para a efetivação da <i>accountability</i>	Qualitativa – avaliação dos <i>sites</i> com instrumento elaborado pelo Instituto ETHOS e questionários a gestores de cidades que dispunham de Observatórios Sociais	Baixo engajamento dos gestores com a transparência nos portais; pouca acessibilidade das informações para o cidadão comum; apenas 35% das cidades detêm Observatório Social
16	Mendes (2019)	A implantação do serviço de informação ao cidadão na prefeitura de Juiz de Fora – MG: desafios e proposições	Identificar quais fatores predisõem os cidadãos de Juiz de Fora/MG a utilizarem o e-SIC (Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão)	Qualitativa – análise documental e entrevistas com setores responsáveis pela implantação do e-SIC e secretarias mais demandadas; Quantitativa – questionários à população	Administração: carência de divulgação e de modernização de equipamentos. População: pouco envolvimento e conhecimento sobre os serviços; fatores que mais predispunham a utilização: idade superior a 30 anos, escolaridade a partir do ensino médio completo, renda familiar a partir de 6 (seis) salários mínimos e participação em grupos e associações
17	Silva (2019)	Ranking da Transparência do Ministério Público Federal: Análise entre os Municípios mais Transparentes de São Paulo	Pesquisa quais os processos e estratégias utilizados pelos oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo	Quantitativa – estatísticas descritivas - estudo múltiplo de casos e questionário fechado (elaborado pelo MPF, com base na LAI e na LRF)	Fator determinante foi a intervenção do MPF; fator econômico e a complexidade da estrutura administrativa não são tão relevantes

Fonte: elaborado pelo autor

Dentre os 17 (dezessete) trabalhos avaliados, um elemento chama a atenção. Conforme se percebeu, 13 (treze) trabalhos se propuseram a verificar como as exigências da Lei de Acesso à Informação foram atendidas. No entanto, não houve uniformidade entre as propostas. Ao contrário, cada autor, à sua maneira, criou um procedimento metodológico a partir de cada artigo da LAI e verificou se o referido quesito foi ou não atendido, ou seja, houve uma diversidade de formas para mensurar o atendimento à LAI.

Silva (2013) teve por objetivo avaliar o nível de atendimento às exigências da LRF e da LAI pelos municípios mato-grossenses. A pesquisa apresentou abordagem quantitativa, tendo sido utilizadas estatísticas descritivas e investigados os portais de 56 cidades, cuja população era superior a 10.000 (dez mil) habitantes. Como resultado, concluiu-se que a aderência média à LRF era de 29,69% e, quanto à LAI, de 18,23%. O autor verificou ainda que os municípios com maior PIB, receita corrente líquida e orçamento anual tendiam a ser mais transparentes.

O estudo de Côrtes (2014) objetivou investigar se os municípios baianos com mais de 100 (cem) mil habitantes aplicaram adequadamente a LAI. Os indicadores observados foram: se havia regulamentação local da norma (a LAI); se havia informações adequadas sobre o controle de gastos públicos; se as contas eram prestadas corretamente; e se a responsabilidade e o controle social eram fomentados. Os dados colhidos indicaram que a maioria dos municípios pesquisados não editou norma local regulamentando a LAI, não implantou sistema de informações ao cidadão (SIC) eletronicamente, nem instância recursal para os casos de indeferimento de pedido de acesso à informação. Entretanto, a maioria criou *site* municipal de transparência e acesso à informação. Quanto ao conteúdo disponível no referido *site*, concluiu-se que a maioria não divulgava as informações de natureza institucional, nem disponibilizava página com respostas às perguntas mais frequentes. Em contrapartida, a maioria dos *sites* disponibilizava informações sobre receitas, despesas, licitações e contratos administrativos.

Luciano (2014), por sua vez, investigou de que forma os municípios publicavam suas informações, qual o nível de utilização dos recursos de tecnologia de informação e comunicação e de ferramentas de gestão pública participativa. Sua pesquisa foi de natureza qualitativa e teve como fontes os sites oficiais dos municípios. O autor concluiu que os governos municipais utilizam ferramentas digitais, mas que ainda havia deficiências da informação em termos qualitativos e quantitativos, bem como de acessibilidade e de inteligibilidade.

Em seu estudo, Marques (2014) analisou se os portais dos municípios gaúchos com população entre 10.000 (dez mil) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes atendiam aos indicadores

exigidos pela LRF e pela LAI. O autor adotou uma abordagem quantitativa e avaliou 32 critérios (16 de cada Lei) em 94 municípios, tendo concluído que há aderência média baixa aos requisitos da LRF e uma discretamente superior aos da LAI. Além disso, o autor notou que o tamanho da população influenciava na aderência às Leis, que o montante da receita líquida tinha contribuição moderada e que não havia diferença ao se tratar de PIB *per capita*, taxa de analfabetismo e IDH.

Gama (2015) avaliou os obstáculos na implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios do Estado do Pará. A pesquisa foi de natureza quantitativa, tendo analisado o nível do atendimento dos *sites* das respectivas prefeituras às exigências da Lei de Acesso à Informação e aos manuais de boas práticas propugnados por órgãos nacionais e internacionais. O estudo concluiu que, à exceção de Belém (que tem um nível de transparência bom), todos os demais municípios pesquisados tinham um nível de transparência baixo, muito baixo ou não foi verificado qualquer nível de transparência. Esses resultados não variaram em função do IDH, PIB, tamanho da população, região geográfica ou orientação político-partidária do gestor. Além dos investimentos em infraestrutura digital, que já vinham sendo feitos, o autor defendia que deveria haver investimento em capacitação humana, pois ainda se acreditava que a transparência era uma imposição legal de um órgão de controle e não uma oportunidade de melhoria da administração pública.

Já o trabalho de Arruda (2016) procurou identificar quais variáveis contribuíam positivamente para a transparência dos municípios brasileiros medida a partir da Escala Brasil Transparente (EBT) elaborada pela Controladoria Geral da União. Esse índice visava classificar os municípios brasileiros em função do cumprimento das exigências de transparência passiva advindas da LAI. Mostraram-se irrelevantes a variável de natureza fiscal (índices de endividamento sobre receita corrente líquida), o índice da população com mais de 65 anos, o índice de urbanização do município e o coeficiente de Gini (que mede o nível de concentração de renda da população). O estudo concluiu que favoreciam a transparência a intenção do município de participar da EBT/CGU e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a taxa de emprego e o gênero feminino. A variável que mais contribuiu foi a primeira, o que sugeria que a vontade política do gestor era muito importante para a transparência do município.

Falconiery (2016), em seu trabalho, avaliou o nível de cumprimento da LAI e a transparência das atividades legislativas das capitais do país. A pesquisa foi de natureza qualitativa e analisou os sites oficiais das 26 (vinte e seis) câmaras municipais. Os resultados

evidenciaram baixo atendimento das exigências da LAI e pouca transparência em relação à atividade de produção de leis. O trabalho não identificou qualquer relação entre transparência e PIB (produto interno bruto) municipal, tamanho da população ou IDH. A autora identificou ainda pouca atenção às exigências do Artigo 8º da LAI e negligência das Câmaras para satisfazê-las. Já em relação ao trabalho legislativo, não havia padronização das informações dos sites, o que sugeriu a necessidade de norma jurídica que regulamentasse a matéria.

Por seu turno, Novais (2016) pesquisou se os sites de seis municípios da Paraíba apresentavam todos os elementos exigidos pelos Artigos 8º. e 9º. da LAI e, a partir dessa análise, estabeleceu uma classificação. Em seguida, o autor comparou os resultados com IDH, população, receitas orçamentárias, coeficiente de Gini e PIB. A pesquisa tinha natureza qualitativa quanto à avaliação dos *sites* e, também, quantitativa, tendo em vista o uso de estatísticas descritivas e análise de correlação para comparar o nível de transparência com os índices socioeconômicos e sociodemográficos escolhidos. O autor não encontrou qualquer relação entre o nível de transparência e esses indicadores e concluiu que a transparência decorria da iniciativa da Administração e não da demanda da comunidade.

A tese de doutoramento de Souza, R. (2016) investigou se a Lei de Acesso à Informação se apresentava como uma fonte de notícias para jornalistas. No estudo, foram empregadas as abordagens quantitativa, com estatísticas descritivas e qualitativa, além de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. O trabalho identificou quais países, em cada continente, adotavam um mecanismo jurídico semelhante à Lei de Acesso à Informação, bem como investigou as solicitações de informações feitas por jornalistas no e-SIC em 2014 e em 2015, além de mapear as matérias publicadas nas colunas de política da Folha de São Paulo nos mesmos anos. A conclusão foi de que a LAI era pouco utilizada pelos jornalistas como fonte de notícia e que não existiam mecanismos de estímulo, nem de mensuração do referido uso.

Outro trabalho analisado foi o de Araújo (2017) na área de Ciências Contábeis. Em sua dissertação, a autora estudou o nível de transparência das informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos *sites* oficiais de 66 prefeituras tocantinenses e 71 goianas. A pesquisa se restringiu às cidades obrigadas (em virtude do tamanho de sua população) a divulgar as informações públicas em meio eletrônico. A pesquisa foi de natureza quantitativa, com estatísticas descritivas. Os principais resultados encontrados foram: o atendimento à LAI era, na média, superior ao da LRF; o atendimento à LAI das duas capitais era semelhante; o atendimento a LRF de Palmas era melhor do que o de Goiânia; o atendimento à LAI dos municípios de Goiás era melhor do que os de Tocantins; o

atendimento à LAI dos municípios com mais de 100.000 habitantes de Tocantins era melhor do que o de Goiás; o atendimento à LRF dos municípios goianos era melhor do que os tocantinenses em todas as faixas populacionais analisadas.

Santos (2017), por sua vez, avaliou a transparência das informações postadas nos portais dos municípios da região das Missões/RS. A pesquisa se realizou em duas etapas. Na primeira, com abordagem qualitativa (embora a autora a tenha declarado como quantitativa), foi investigado se os portais dos municípios atendiam às exigências da LAI. Nessa fase, foram usados os quesitos estabelecidos pela EBT/CGU e pelo Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Na segunda fase, também com natureza qualitativa (inclusive nos dizeres da autora), foi avaliada a transparência passiva de forma empírica, submetendo-se pedido eletrônico de acesso à informação em cada um dos *sites*. Por fim, realizaram-se entrevistas com dez gestores públicos. Os resultados indicaram níveis de transparência média baixos, apresentando-se poucos municípios como exceções. Para o estudo, a autora criou um Índice de Transparência na Gestão Pública Municipal (ITGP-M) a partir das informações extraídas da fundamentação teórica, que orientou a coleta de dados empíricos. Das entrevistas, extraiu-se que há resistência em fornecer as informações não obrigatórias – as que a LAI definiu como obrigatórias foram fornecidas sem ressalvas. Ponderou a autora que era necessária a capacitação de servidores e gestores públicos quanto ao acesso à informação.

A dissertação de Araújo (2018) se inseriu na área da Ciência da Informação. O trabalho analisou a implantação da LAI, em seu aspecto ativo, nos municípios da região metropolitana de Belo Horizonte/MG que tinham mais de 10.000 (dez mil) habitantes. O estudo teve como objetivo traçar o perfil do servidor público incumbido da gestão das informações institucionais pelas prefeituras, tendo sido utilizada abordagem qualitativa e quantitativa. A primeira consistiu na aplicação de questionário semiestruturado aos servidores-alvo. A segunda envolveu o tratamento dos dados obtidos com base em estatísticas descritivas. A pesquisa concluiu que se tratava, em sua maioria, de homens graduados e com especialização e na faixa etária de 31 a 40 anos. Esses atores eram servidores de carreira, ocupantes de diferentes cargos e áreas, mas, predominantemente, ligados à tecnologia da informação. Quanto ao conhecimento da LAI, a maioria afirmava que a compreendia, bem como sabia da importância da transparência ativa. Contudo, não havia total domínio dos conceitos legais, nem dos dados abertos e os entrevistados julgavam ser necessária melhor qualificação.

Em sua pesquisa, Carmo (2018) buscou compreender a opinião dos representantes de segmentos da sociedade nas cidades de Rondon do Pará, Redenção, Marabá e Parauapebas em

relação à LAI. Para tanto, foram realizadas 39 (trinta e nove) entrevistas com representantes da Câmara Municipal, do Ministério Público, da Associação Comercial, das universidades locais, de organizações não governamentais (ONG'S) e de associações de moradores. Suas conclusões foram de que havia um razoável nível de conhecimento da LAI, bem como de acesso aos portais de transparência e que os municípios realizavam audiências públicas para discussão dos planos de gestão e de implementação do orçamento participativo. Constatou-se ainda que todos os municípios tinham legislação própria regulamentando a LAI e que obedeciam a um termo de ajuste de gestão implementado pelo Tribunal de Contas dos Municípios. Além disso, na percepção dos entrevistados, o maior benefício trazido para os munícipes e para o poder público era a aproximação entre eles. Notou-se que os representantes das organizações já haviam solicitado informações com base na LAI, embora alguns tenham reportado qualidade apenas razoável na respectiva resposta.

Oliveira (2018) se propôs a investigar se os portais da transparência dos municípios do Estado do Ceará atendiam aos requisitos mínimos da LAI. Para isso, ele avaliou os portais quanto ao seu conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização de dados, bem como os classificou e comparou os resultados com diversos indicadores. Dentre os de natureza populacional, foram usados o tamanho da população e a densidade populacional. Os de índole social foram: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice de Gini, Índice de Pobreza (IndPob), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos anos iniciais e finais (IDEBIn e IDEBFin), Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Emprego e Renda FIRJAN (IFEmp), Índice de Educação FIRJAN (IFedu) e Índice de Saúde FIRJAN (IFSau). Já os de perfil econômico foram: Produto Interno Bruto (PIB), Salário Médio da População (SalMed), receitas externas dos municípios e receitas totais dos municípios. Seu estudo teve abordagem quantitativa e utilizou análise de correlação e estatísticas descritivas. Ao final, concluiu-se que os portais dos municípios precisavam de maior desenvolvimento e que os indicadores selecionados não tinham qualquer influência no nível de transparência.

Di Marco (2019) realizou uma pesquisa qualitativa em 42 (quarenta e dois) municípios de São Paulo, além da capital do Estado, com o objetivo de diagnosticar o nível de transparência da gestão local. O autor avaliou os sites mediante a utilização de instrumento elaborado pelo Instituto ETHOS e submeteu um questionário aos gestores das cidades que dispunham de Observatórios Sociais. Como resultados, notou-se: baixo engajamento dos gestores com a efetivação da transparência nos portais; que havia pouca acessibilidade das informações para o

cidadão comum; e que apenas 35% das cidades pesquisadas mantinham um Observatório Social, o que comprometia o controle social sistemático da atividade dos gestores públicos.

Mendes (2019) pesquisou os fatores que predispunham os cidadãos de Juiz de Fora/MG a utilizarem o e-SIC (Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão). A investigação se deu em duas etapas. Na primeira, de ordem qualitativa, foram realizadas pesquisas documentais e entrevistas junto aos setores responsáveis pela implantação do e-SIC na prefeitura e às secretarias mais demandadas pela população por meio do sistema. Na segunda, de caráter quantitativo, foram aplicados questionários eletrônicos a 254 membros da população em geral. O trabalho não deixou claro qual foi a fundamentação das perguntas feitas no referido questionário, nem se elas foram extraídas da fundamentação teórica, nem se vieram dos resultados da primeira fase da pesquisa. Em relação à Administração, conclui-se que havia carência de divulgação do e-SIC e de modernização dos equipamentos. Quanto à população, notou-se baixo envolvimento e pouco conhecimento sobre os serviços oferecidos e que os fatores que mais os predispunham à utilização do sistema eram idade superior a 30 (trinta) anos, escolaridade a partir do ensino médio completo, renda familiar a partir de 6 (seis) salários mínimos e participação em grupos e associações.

Silva (2019), em seu estudo, verificou quais os processos e estratégias utilizados pelos oito municípios mais transparentes do Estado de São Paulo para atingirem essa condição. O trabalho teve abordagem quantitativa, tendo sido utilizados estatísticas descritivas, estudo múltiplo de casos e questionário fechado com base nos critérios elaborados pelo Ministério Público Federal – com base na LAI e na LRF. Concluiu-se que o fator determinante para que os referidos municípios alcançassem essas posições foi a intervenção do Ministério Público Federal por meio de medidas judiciais e extrajudiciais. O autor realçou que os referidos municípios não eram nem os maiores, nem os mais ricos da unidade da federação, o que sugeriu que o fator econômico e a complexidade da estrutura administrativa não eram tão relevantes.

Ao final desta seção, cabem algumas considerações.

Primeiramente, nota-se que o objetivo estabelecido em maior escala pelos trabalhos empíricos foi analisar o nível de atendimento dos *sites* dos municípios às exigências da LAI e tentar identificar variáveis socioeconômicas relacionadas ao melhor desempenho.

Há alguns pontos de aproximação e de distanciamento entre os trabalhos. Por um lado, a maioria deles adotou abordagem quantitativa, usando estatísticas descritivas e buscando correlacionar indicadores socioeconômicos ao maior nível de atendimento às exigências da LAI. Por outro, os resultados não foram uniformes, pois indicadores que apresentavam relação

forte em um determinado estudo não apresentavam a mesma performance em outros. Além disso, havia trabalhos que sugeriam que o maior atendimento às exigências da LAI decorria mais de determinação política forte (governantes engajados ou órgãos de fiscalização mais atuantes, tais como Ministério Público ou Tribunais de Contas) do que de fatores socioeconômicos.

Embora nenhum dos estudos empíricos encontrados tenha utilizado a nomenclatura de capacidades estatais, percebeu-se que o conceito está presente. De fato, vários parâmetros de pesquisas se referiam às subcapacidades técnico-administrativa, tais como: nível de complexidade da administração, capacitação de servidores e de gestores públicos e nível de desenvolvimento dos portais de informação.

De uma forma geral, o escopo dos trabalhos foi tímido: treze dos estudos indicados analisaram se os portais de informação das prefeituras municipais atendiam às exigências da Lei de Acesso à Informação; um trabalho investigou o perfil do servidor público envolvido com a implantação da LAI; e outro buscou averiguar se os diversos segmentos da sociedade civil organizada conheciam a LAI.

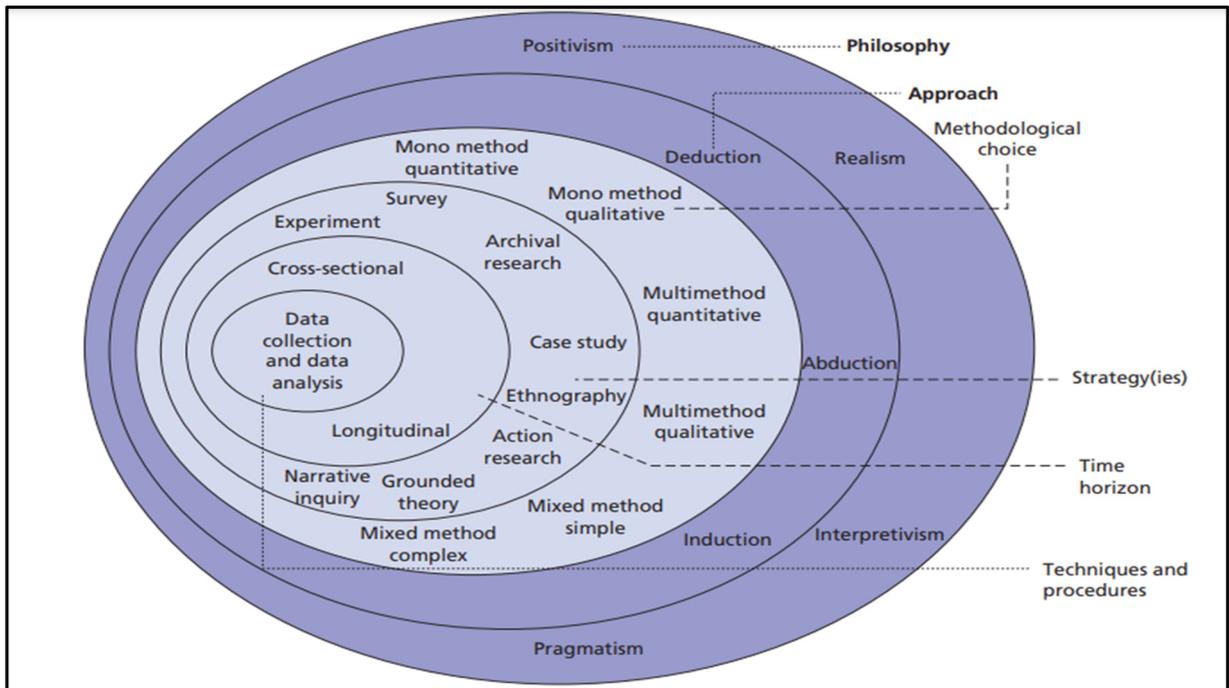
Além disso, não se encontraram diálogos entre os trabalhos, nem referências recíprocas. Esse insulamento pode ter dificultado que as pesquisas se tornassem mais robustas ao longo do tempo. Assim, as aproximações não foram ressaltadas, nem confirmadas ao longo do tempo e as contradições não foram analisadas de forma mais detalhada. Ademais, nenhum desses trabalhos discutiu o envolvimento da sociedade civil organizada e a aplicação mais intensa da LAI.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, serão explicitados os procedimentos metodológicos que foram empregados no trabalho.

Inicialmente, é importante posicionar a investigação a partir de uma perspectiva epistemológica. Para tanto, foi utilizado o paradigma de pesquisa em Ciências Sociais proposto por Saunders, Lewis e Thornhill (2009), que permitiu uma compreensão global e mais encadeada das diversas dimensões sempre presentes, mas nem sempre explícitas.

Figura 02 – A “cebola metodológica”



Fonte: Saunders, Lewis e Thornhill (2012, p. 128)

Atendendo a esse paradigma epistemológico, pôde-se posicionar a presente pesquisa a partir de uma abordagem que transitou entre paradigmas, entre o positivismo e o interpretativismo, haja vista os aspectos positivista-dedutivos e interpretativista-indutivos. Isto porque usou recursos subjetivos para dar alguma interpretação aos elementos quantitativos que dominavam a análise. Consequentemente, a escolha metodológica apontou para multimétodos quantitativos e qualitativos, sendo o horizonte de tempo transversal. A estratégia de pesquisa foi um estudo de multicascos e a técnica de coleta de dados foi predominantemente documental. Os dados colhidos foram analisados a partir de estatísticas descritivas e, no caso do pedido de acesso à informação via e-SIC, uma análise de conteúdo. Com a aplicação do *check list*

(Apêndice A), foi possível atribuir notas aos municípios avaliados e, então, ranqueá-los em função do seu desempenho em relação a capacidade estatal, pelas dimensões técnico-administrativa e político-relacional.

Originariamente, a pesquisa previa a realização de entrevistas com nove representantes do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (promotores de justiça), responsáveis pela fiscalização do patrimônio público e da transparência pública nos cinco municípios melhor ranqueados (Município 36, Município 23, Município 20, Município 35 e Município 2) e nos cinco municípios pior ranqueados (Município 14, Município 13, Município 3, Município 5 e Município 34) – a Promotoria de Justiça de Município 14 também é responsável por Município 13. O objetivo geral destas entrevistas era retificar ou ratificar as evidências encontradas nas fontes documentais. O objetivo específico era aprofundar a análise sobre a subcapacidade político-relacional, já que os dados colhidos nas etapas anteriores indicavam uma deficiência no seu atendimento.

O pesquisador entrou em contato diretamente com as secretarias de apoio das nove promotorias de justiça. Inicialmente, o contato foi realizado por telefone. Das conversas com os oficiais de apoio, todos muito solícitos e cordiais, foi solicitada a formalização do pedido de entrevista – alguns por e-mail e outros por mensagem eletrônica pelo aplicativo *Whatsapp*. Obtiveram-se apenas quatro respostas, sendo três positivas e uma, negativa. Insistiu-se nos pedidos de entrevistas não respondidos e no pedido negado, contudo, o resultado não se alterou. A promotoria que havia negado o pedido de entrevista se limitou a repetir os mesmos argumentos e as demais não responderam. Como os prováveis participantes foram procurados mais de uma vez, entendemos que a "não resposta" foi a resposta.

Assim, somente foi possível realizar três entrevistas, com os promotores de justiça de Município 35, Município 2 e de Município 14/Município 13. A quantidade de entrevistas não foi suficiente para atingir a saturação dos resultados. Assim, os trechos foram utilizados para ilustrar algumas das considerações extraídas de outras fontes de pesquisa e para sugerir possibilidades de pesquisas futuras.

O método para procedimento foi o estudo multicase. A pesquisa foi ex-post-facto e teve como objeto os municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paraíba com população superior a 10.000 (dez mil) habitantes. As unidades de análise foram os dados secundários de natureza sociodemográfica (para identificar o porte dos municípios), os sites de informações municipais e os documentos com dados sobre utilização do Sistema de Informações ao Cidadão (SIC). Além disso, também foram extraídos dados primários consistentes nas respostas aos pedidos de

informação formulados pelos portais de informação dos municípios, bem como as entrevistas junto aos representantes do Ministério Público de Minas Gerais responsáveis pelo controle do patrimônio público e da transparência pública nos municípios de Município 35, Município 2, Município 14 e Município 13.

A pesquisa teve natureza aplicada, pois visou gerar conhecimentos para a identificação e a solução de problemas de gestão dos municípios com mais de 10.000 (dez mil) habitantes do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba a propósito do tema. A tese gerou um produto tecnológico ao transformar o *framework* em um *check-list* para a avaliação do atendimento aos requisitos da LAI por esses municípios. Além disso, identificaram-se vários problemas no fornecimento das informações pelos portais de informação dos municípios, tais como: dificuldade de acesso, de cadastro e ausência de respostas. Por fim, também constatou a ausência de resposta ao pedido de entrevista da maior parte dos representantes do Ministério Público de Minas Gerais. A abordagem da pesquisa foi de natureza quantitativa e qualitativa.

Inicialmente, a pesquisa identificou quais municípios da região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba estavam obrigados a manterem sites de internet com as informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação. Para tanto, foram usados dados sociodemográficos disponibilizados pelo IBGE em sua plataforma. Isso porque, como indicado no referencial teórico, os municípios que abrigam população superior a 10.000 (dez mil) habitantes estão sujeitos à divulgação de diversas informações por esse meio eletrônico.

Em seguida, foram acessados os sites dos municípios identificados na etapa anterior. A análise dos portais foi realizada de acordo com o *check-list* anexado a esta tese (Apêndice A). Naquele documento, foram reunidos os elementos ligados à subcapacidade técnico-administrativa (itens 01 a 16) e político-relacional (itens 17 a 43): quanto à primeira, as exigências estão ligadas à estrutura e organização dos sistemas de acesso à informação; em relação à segunda, as exigências dizem respeito ao Sistema de Informações ao Cidadão (SIC), cuja criação é determinada pela LAI para atender aos pedidos de acesso à informação, concretizando a transparência passiva.

Analisaram-se, posteriormente, os portais da transparência dos 36 municípios estudados, respondendo a cada uma das questões do Apêndice A - Roteiro de avaliação dos portais de informações dos municípios. Foi utilizada ainda a escala Likert de cinco pontos, o que possibilitou ranquear os municípios estudados. As notas foram organizadas em planilhas excel criadas especificamente para esse fim.

Para auxiliar na análise, foram criadas as seguintes colunas auxiliares:

- a. A coluna “2. O portal de informações do município informa de modo claro”, que somou as notas dos subitens 2.a a 2.d;
- b. A coluna “5. O portal de informações do município informa de modo claro”, que somou as notas dos subitens 5.a a 5.e;
- c. A coluna “16.O portal de informações do município divulga, em tempo real e de forma clara”, que somou as notas dos subitens 16.a a 16.f;
- d. A coluna “20. O portal esclarece, de forma clara, quanto à despesa”, que somou as notas dos subitens 20.a a 20.e;
- e. A coluna “29. O SIC indica, de forma clara, que, no mesmo prazo indicado no item anterior, deverá o órgão público, se for o caso”, que somou as notas dos subitens 29.a a 29.c;
- f. A coluna “43.x Coluna auxiliar resposta 43”, que somou as notas dos subitens 43.a a 43.f;
- g. A coluna “SUBCAPACIDADE POLÍTICO RELACIONAL (NOTA SIC)”, que somou as notas dos itens (com seus respectivos subitens, evitando as duplicidades) 22 a 43 e do item 45.
- h. A coluna “SUBCAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)”, que somou as notas dos itens (com seus respectivos subitens, evitando as duplicidades) 1 a 21;
- i. A coluna “CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)”, que somou as notas da “SUBCAPACIDADE POLÍTICO RELACIONAL (NOTA SIC)” e da “SUBCAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)”.

Com a evolução da análise dos dados, surgiu a necessidade de se identificarem, separadamente, oito subgrupos que integram a subcapacidade técnico-administrativa, a saber: ACESSIBILIDADE. ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES, COMUNICAÇÃO, CONTROLE FINANCEIRO, ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR, INFORMATIZAÇÃO, LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Assim, criaram-se novas colunas auxiliares:

- a. A coluna “ACESSIBILIDADE”, que apresentou a nota da resposta ao item 15;
- b. A coluna “ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES”, que apresentou a nota ao item 13;
- c. A coluna “COMUNICAÇÃO”, que apresentou a soma das notas aos itens 7 e 14;
- d. A coluna “CONTROLE FINANCEIRO”, que apresentou a soma das notas aos itens 3, 4, 6, 16 e 18 a 21;
- e. A coluna “ESTRUTURA ADMINISTRATIVA”, que apresentou a nota ao item 2;
- f. A coluna “INCENTIVO A PARTICIPAÇÃO POPULAR”, que apresentou a nota ao item 17;
- g. A coluna “INFORMATIZAÇÃO”, que apresentou a soma das notas aos itens 8 a 12;

- h. A coluna “LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS”, que apresentou a nota do item 5.

O item 44 foi analisado separadamente para que a quantidade de audiências públicas realizadas não interferisse na nota.

A evolução da análise dos dados também revelou a necessidade de se fazer uma pesquisa qualitativa não prevista no projeto inicial da tese, a saber, a submissão de um pedido real de informação aos municípios pesquisados, via portal da transparência. Esta etapa se apresentou como relevante à medida que os dados colhidos sugeriam que os municípios não detinham subcapacidade político-relacional, o que se refletia no descaso com a participação popular. Assim, o propósito foi de retificar ou ratificar os dados analisados por meio de estatística inferencial.

O procedimento foi realizado em três etapas.

Primeiramente, verificou-se se existia ou não E-SIC (Sistema de Informações ao Cidadão Eletrônico) nos portais das prefeituras. Em seguida, foi realizado o cadastro no referido sistema. Nas situações em que houve algum problema de acesso, a situação foi relatada por uma das ferramentas eletrônicas de comunicação disponíveis no portal. Realizado com sucesso o cadastro, foi formulada uma única pergunta, qual seja: “Gostaria de saber se foram realizadas audiências e consultas públicas nos últimos cinco anos. Em caso positivo, quantas foram e quais os assuntos foram tratados?”

Os resultados desta pesquisa de campo foram detalhados na seção 4.7, individualizados por município e organizados em quadro-resumo.

Incorporou-se a esse corpus de pesquisa o resultado das três entrevistas realizadas (de um total originariamente previsto de dez) com representantes do Ministério Público de Minas Gerais responsáveis pela fiscalização do patrimônio público e da transparência pública nos municípios de Município 35, Município 2 e Município 14/Município 13.

Todas essas etapas de pesquisas foram orientadas pelo modelo teórico eleito, qual seja, o das subcapacidades estatais técnico-administrativa e político-relacional. Assim, foi analisada a realidade dos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba quanto ao atendimento das exigências de transparência estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação.

3.1 Universo da pesquisa

Extraindo dados dos sites do Governo do Estado de Minas Gerais e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi possível construir a Tabela 1.

Evidencia-se que a mesorregião Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba é composta por 66 (sessenta e seis) municípios. Desse total, 36 (trinta e seis) detêm população de mais de 10.000 habitantes e, assim, estão obrigados pela LAI a disponibilizarem site com as informações por ela discriminadas.

Tabela 1 – Municípios que compõem a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e suas populações estimadas para 2021.

Microrregião	Município	População estimada
Ituiutaba	Cachoeira Dourada	2.720
	Capinópolis	16.294
	Gurinhata	5.516
	Ipiacu	4.229
	Ituiutaba	105.818
	Santa Vitória	19.997
Uberlândia	Araguari	118.361
	Araporã	6.992
	Canápolis	12.251
	Cascalho Rico	3.108
	Centralina	10.343
	Indianópolis	7.009
	Monte Alegre de Minas	21.349
	Prata	28.173
	Tupaciguara	25.466
	Uberlândia	706.597
Patrocínio	Abadia dos Dourados	7.022
	Coromandel	27.958
	Cruzeiro da Fortaleza	3.651
	Douradoquara	1.915
	Estrela do Sul	8.057
	Grupiara	1.386
	Iraí de Minas	7.067
	Monte Carmelo	48.049
	Patrocínio	92.116
	Romaria	3.507
Serra do Salitre	11.750	
Patos de Minas	Arapuá	2.836
	Carmo do Paranaíba	30.339
	Guimarânia	8.168
	Lagoa Formosa	18.168
	Matutina	3.733
	Patos de Minas	154.641
	Rio Paranaíba	12.356
	Santa Rosa da Serra	3.364
	São Gotardo	36.084
Tiros	6.369	
Frutal	Campina Verde	19.759

	Carneirinho	10.103
	Comendador Gomes	3.128
	Fronteira	18.866
	Frutal	60.508
	Itapajipe	15.511
	Iturama	40.101
	Limeira do Oeste	7.640
	Pirajuba	6.491
	Planura	12.445
	São Francisco de Sales	6.309
	União de Minas	4.265
	Água Comprida	1.986
	Campo Florido	8.383
	Conceição das Alagoas	28.782
Uberaba	Conquista	6.997
	Delta	10.994
	Uberaba	340.277
	Veríssimo	3.483
	Araxá	108.403
	Campos Altos	15.661
	Ibiá	25.511
	Nova Ponte	16.046
Araxá	Pedrinópolis	3.651
	Perdizes	16.469
	Pratinha	3.658
	Sacramento	26.556
	Santa Juliana	14.497
	Tapira	4.890

Fonte: adaptado de Governo do Estado de Minas Gerais (2022)

Assim, o universo foi composto pelos 36 municípios que se encontram destacados na Tabela 1.

Retomando os objetivos específicos, reputamos que a descrição das exigências formuladas pela Lei de Acesso à Informação já foi adequadamente tratada no referencial teórico. A partir das informações colhidas, foi possível identificar conceitos-chave para a compreensão da realidade a partir de um prisma teórico-relacional, a saber, os conceitos de capacidades estatais. A partir dessa orientação, todos os demais objetivos específicos foram perseguidos.

A investigação empírica possibilitou: identificar se os municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba detinham subcapacidade técnico-administrativa para atender às exigências da LAI e como as realizavam; discutir se havia e de que forma se apresentava a subcapacidade político-relacional expressada pelo atendimento do portal aos quesitos formulados no Roteiro de avaliação dos portais de informação atinentes ao e-SIC, nas respostas ao pedido real de acesso à informação e pela quantidade de audiências públicas realizadas; propor parâmetros para avaliação desse atendimento, transformando o *framework* em um *check-list* para a

avaliação do atendimento aos requisitos da LAI pelos municípios. A quantidade de entrevistas realizadas com representantes do Ministério Público não permitiu a saturação e os seus resultados foram utilizados para ilustrar as conclusões obtidas nas etapas anteriores e sugerir pesquisas futuras.

As definições operacionais de cada uma das subcapacidades se encontram no Quadro 2 – Subcapacidades e níveis de atuação, constante das páginas 27 e 28.

Por fim, ao sopesar as conclusões advindas deste estudo, foi possível propor parâmetros para avaliação do atendimento aos referidos requisitos e ranquear os municípios em função do nível de capacidade estatal, subcapacidade técnico-administrativa, subcapacidade político-relacional e atendimento ao pedido de informação via e-SIC.

3.2 Quadro metodológico

O Quadro 5 sintetiza e associa os objetivos específicos, as fontes utilizadas para explorar cada um deles, o respectivo método de análise e a fundamentação teórica que forneceu suporte para a investigação. Tudo isso foi guiado pelo objetivo geral: analisar a capacidade estatal dos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba para atender às exigências de transparência pública estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação.

Para melhor compreensão, transcrevem-se os objetivos específicos:

- a) Descrever as exigências formuladas pela Lei de Acesso à Informação;
- b) Identificar se os municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba detinham subcapacidade técnico-administrativa para atender às exigências da LAI e como as utilizam;
- c) discutir se há e de que forma se apresentava a subcapacidade político-relacional expressada pelo atendimento do portal aos quesitos formulados no Roteiro de avaliação dos portais de informação atinentes ao e-SIC, nas respostas ao pedido real de acesso à informação e pela quantidade de audiências públicas realizadas. A quantidade de entrevistas realizadas com representantes do Ministério Público não permitiu a saturação e os seus resultados foram utilizados para ilustrar as conclusões obtidas nas etapas anteriores e sugerir pesquisas futuras.
- d) Propor parâmetros para avaliação desse atendimento, transformando o framework em um *check-list* para a avaliação do atendimento aos requisitos da LAI pelos municípios.

Quadro 5 – Correlação entre objetivos específicos, fontes utilizadas para explorar cada um deles, o respectivo método de análise e os autores que fornecem suporte teórico para a investigação

Objetivo	Fonte	Método	Autores
a	Documentos: revisão de literatura e a LAI	Análise documental	Rawls (1971); Luhmann (1980); Fazzalari (1986); BRASIL(1988); Tucci e Tucci (1989); Medauar (1993); Machete(1996); Habermas (1997); Silva (1998); Mello (1999); Guerra Filho (2000); Leal (2002); ABNT(2003); Brasil(2011); Gruman (2012); Pedroso, Tanaka e Cappelli (2013); Meirelles (2014); Paes (2014); Resende e Borges (2015); Di Pietro (2017); Freire e Athias (2018); Brennand e Silva (2019; França e Santos (2019); Vianna Junior <i>et al.</i> (2019); Macedo <i>et al.</i> (2020); Macedo e Valadares (2020); Possamai e Souza (2020); Machado e Ferraz (2021); IBGE (2021)
b	Documentos, sites das prefeituras e literatura	Estatística descritiva (associação entre LAI e subcapacidade técnico-administrativa)	Brasil (1988); Silva (1998); Brasil(2000); Fleury(2004); Paula (2005); Rosas Huerta (2008); Brasil (2009); Franzese e Abrucio (2009); Vazquez e Gomes (2012); Cingolani (2013); Wu, Ramesh e Howlett (2015); Boschi e Gaitán (2016); Pires e Gomide (2016); Condé, Leite e Fonseca (2017); Gomes, Ferreira e Amâncio (2017); Marengo (2017); Marengo, Strohschoen e Joner (2017); Grin e Abrucio (2018); Grin <i>et al.</i> (2018); Saguin, Tan e Goyal (2018); Aguiar e Lima (2019); Silva e Valadão Júnior (2021)
c	Documentos públicos, sites das prefeituras	Análise documental (associação entre LAI e subcapacidade político-relacional)	Brasil (1988); Silva (1998); Brasil (2000); Fleury (2004); Paula (2005); Rosas Huerta (2008); Brasil (2009); Franzese e Abrucio (2009); Vazquez e Gomes (2012); Cingolani (2013); Wu, Ramesh e Howlett (2015); Boschi e Gaitán (2016); Pires e Gomide (2016); Condé, Leite e Fonseca (2017); Gomes, Ferreira e Amâncio (2017); Marengo (2017); Marengo, Strohschoen e Joner (2017); Grin e Abrucio (2018); Grin <i>et al.</i> (2018); Saguin, Tan e Goyal (2018); Aguiar e Lima (2019); Silva e Valadão Júnior (2021)
d	Todos acima	Criação de produto tecnológico: documento que associa indicadores de LAI e as duas subcapacidades estudadas	Silva (2013); Côrtes (2014); Luciano (2014); Marques (2014); Gama (2015); Arruda (2016); Falconiery (2016); Novais (2016); Souza, C. (2016); Araújo (2017); Santos (2017); Araújo (2018); Carmo (2018); Oliveira (2018); Di Marco (2019); Mendes (2019); Silva (2019)

Fonte: elaborado pelo autor

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção reúne os dados colhidos em cada uma das etapas da pesquisa, bem como os analisa à luz do referencial teórico colhido.

Destaca-se que foram analisados os portais da transparência dos 36 municípios estudados, respondendo a cada uma das questões do Apêndice A - Roteiro de avaliação dos portais de informações dos municípios. As notas foram organizadas em planilha Excel.

Primeiramente, notou-se que todos os municípios analisados têm portal de informações na internet. Portanto, eles atendem à exigência formal fundamental da Lei de Acesso à Informação, conforme determina o Artigo 8º., §2º. da Lei 12.527/2011 e é assinalado por diversos autores, tais como: Gruman (2012), Paes (2014), Freire e Athias (2018), Vianna Junior *et al.* (2019) e Macedo *et al.* (2020).

Apesar de todos atenderem a essa exigência essencial, a forma, a qualidade e a quantidade dos dados disponíveis divergem entre as prefeituras analisadas. Essa será a questão norteadora da análise em sintonia com o problema de pesquisa, que é analisar quais os resultados e como se processam as capacidades estatais nos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba para atendimento às exigências da Lei de Acesso à Informação.

A partir deste momento, serão analisados os aspectos específicos evidenciados pelos itens do roteiro de avaliação proposto nesta tese (Apêndice A - Roteiro de avaliação dos portais de informações dos municípios).

Ao longo da análise, será utilizada a seguinte nomenclatura:

1. Atendem fortemente aos requisitos da lei – para os municípios que atendem a partir de 75% dos requisitos legais;
2. Atendem aos requisitos da lei – para os municípios que atendem entre 50% e 74% dos requisitos legais;
3. Atendem brandamente aos requisitos da lei – para os municípios que atendem entre 25% e 49% dos requisitos legais;
4. Atendem poucos requisitos da lei – para os municípios que atendem menos de 25% dos requisitos legais.

Ao avançar nesta apresentação e discussão de dados, será possível avaliar se alguma das subcapacidades aqui estudadas (quais sejam, a técnico-administrativa e a político-relacional) tem recebido mais atenção dos municípios do que a outra.

4.1 Análise dos municípios em função da sua capacidade estatal em atender às exigências da Lei de Acesso à Informação

Inicialmente, serão avaliadas a somatória das notas atribuídas a todos os itens do Roteiro de avaliação (Apêndice A) para cada município analisado, à exceção do item 44 “quantidade de audiências públicas realizadas nos últimos 5 anos” (para que a quantidade de audiências públicas realizadas não interferisse na nota).

Assim, a nota máxima atribuível é 242. A nota média foi de 117, aproximadamente, 48,34% da nota máxima atribuível. A menor nota foi 25 (Município 34) e a maior, 188 (Município 36) com, respectivamente, com 10,33% e 77,68% da nota máxima atribuível. Os nove municípios com notas mais baixas (Município 1, Município 3, Município 5, Município 6, Município 13, Município 14, Município 28, Município 31 e Município 34) obtiveram até 97 e os nove municípios com notas mais altas (Município 2, Município 17, Município 20, Município 21, Município 23, Município 24, Município 29, Município 35 e Município 36), a partir de 143.

As notas obtidas sugerem que, de uma forma geral, os municípios não detêm as capacidades estatais para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação – doze anos após a sua publicação e entrada em vigor. Nota-se que nem mesmo as notas mais altas atendem fortemente aos requisitos da Lei, pois o 75º percentil é de 72,34% da máxima. Em acréscimo, observa-se uma grande heterogeneidade dos municípios estudados.

Nesse sentido, entende-se que restam severamente prejudicadas as funções da capacidade estatal apontadas por Rosas Huerta (2008), a saber: a) melhorar suas funções e solucionar problemas públicos; b) mobilizar ou adaptar suas instituições para dar resposta a problemas públicos; c) estruturar um sistema de gestão pública que seja capaz de formular, aplicar, coordenar, monitorar, avaliar e prestar contas.

Lembre-se, contudo, de que este trabalho não abrange todo o espectro das subcapacidades estatais, enfocando apenas as técnico-administrativa e político-relacional.

Segue na Tabela 2 a estatística descritiva da nota final dos municípios em função da capacidade estatal:

Tabela 2 – Estatísticas descritivas da nota final dos municípios em função da capacidade estatal

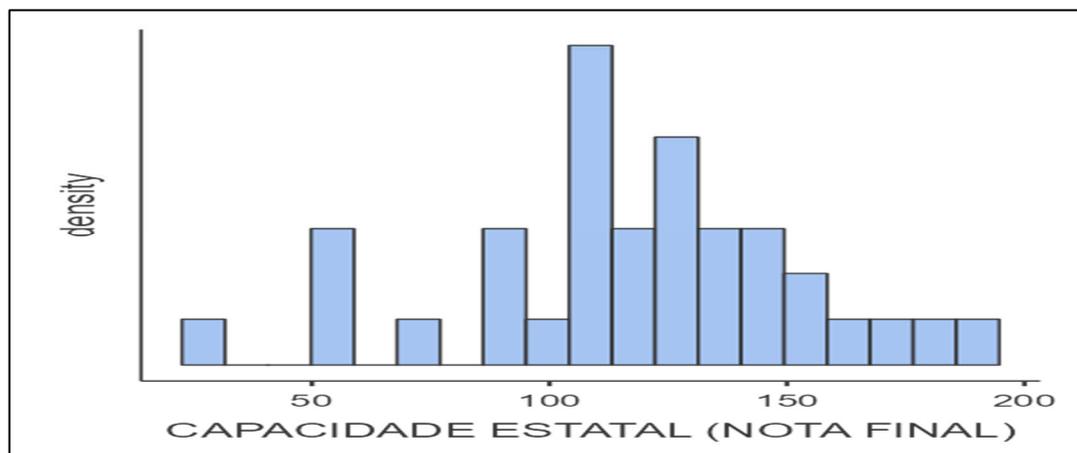
N	36
Omisso	2
Média	117
Mediana	120

Desvio-padrão	36.0
Mínimo	25
Máximo	188
25° percentil	103
50° percentil	120
75° percentil	136

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 3 apresenta de forma gráfica os resultados obtidos na Tabela 2.

Figura 3 – Nota final dos municípios em função da capacidade estatal



Fonte: resultados da pesquisa.

Esta tese reúne no Apêndice C vários gráficos no formato *boxplot* que ilustram a distribuição das notas dos municípios em cada um dos aspectos abordados nesta tese.

Assim, a classificação final dos municípios em função da capacidade estatal expressa pela somatória das duas subcapacidades estatais aqui pesquisadas (quais sejam, técnico-administrativa e político-relacional) é apresentada na Tabela 3:

Tabela 3 – classificação final dos municípios em função da capacidade estatal

Ordem	MUNICÍPIO	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)	% da nota máxima	Nível de atendimento a Lei
1	Município 36	188	77,69%	Atende fortemente
2	Município 23	177	73,14%	Atende
3	Município 20	169	69,83%	Atende
4	Município 35	164	67,77%	Atende

5	Município 2	155	64,05%	Atende
6	Município 21	150	61,98%	Atende
7	Município 24	149	61,57%	Atende
8	Município 17	148	61,16%	Atende
9	Município 29	143	59,09%	Atende
10	Município 9	134	55,37%	Atende
11	Município 7	133	54,96%	Atende
12	Município 22	132	54,55%	Atende
13	Município 26	130	53,72%	Atende
14	Município 32	127	52,48%	Atende
15	Município 10	127	52,48%	Atende
16	Município 25	125	51,65%	Atende
17	Município 16	124	51,24%	Atende
18	Município 33	121	50,00%	Atende
19	Município 18	119		Atende
20	Município 15	116	49,17%	brandamente Atende
21	Município 27	113	47,93%	brandamente Atende
22	Município 30	112	46,69%	brandamente Atende
23	Município 12	112	46,28%	brandamente Atende
24	Município 4	111	46,28%	brandamente Atende
25	Município 19	108	45,87%	brandamente Atende
26	Município 8	107	44,63%	brandamente Atende
27	Município 11	105	44,21%	brandamente Atende
28	Município 31	97	43,39%	brandamente Atende
29	Município 28	91	40,08%	brandamente Atende
30	Município 1	90	37,60%	brandamente Atende
31	Município 6	87	37,19%	brandamente Atende
32	Município 14	70	35,95%	brandamente Atende
33	Município 13	56	28,93%	brandamente
34	Município 3	55	23,14%	Atende pouco
35	Município 5	53	22,73%	Atende pouco
36	Município 34	25	21,90%	Atende pouco
			10,33%	Atende pouco

Fonte: resultados da pesquisa.

Neste ponto, podem-se lembrar os ensinamentos de Cruz e outros (2012) e de Baldissera (2018), no sentido de que os municípios com maior população tendem a ser mais transparentes,

pois adotam práticas de gestão e instrumentos tecnológicos mais adequados. Os autores também assinalam que a maior renda *per capita* e os maiores níveis de educação (ou seja, melhores condições socioculturais da população) estão positivamente associados à transparência. Nossa pesquisa confirma apenas parcialmente esta premissa: de fato, o maior município do universo estudado apresentou o melhor resultado (Município 36). Contudo, há outros municípios com realidades sócio-econômico-demográficas semelhantes entre si e que apresentaram resultados díspares – tais como Município 1 (35º lugar) e Município 17 (8º. Lugar) ou Município 34 (36º lugar) e Município 20 (3º. Lugar).

Por outro lado, os estudos empíricos exibem uma situação um pouco mais delicada, pois pesquisas que utilizam bases de dados semelhantes chegam em resultados díspares. De fato, Silva (2013), Marques (2014) e Arruda (2016) associam maiores níveis de transparência a melhores índices socioeconômicos, tais como PIB, receita corrente líquida, orçamento anual, tamanho da população, IDH e taxa de emprego. Ressalve-se que o mesmo Marques (2014) indica que PIB *per capita*, taxa de analfabetismo e IDH não influenciam no resultado.

Por outro lado, Gama (2015), Falconiery (2016), Novais (2016), Oliveira (2018) e Silva (2019) indicam que os sobreditos fatores socioeconômicos são irrelevantes. Novais (2016) e Arruda (2016) destacam a importância da iniciativa da Administração e Silva (2019), a intervenção do Ministério Público.

A multiplicidade de resultados díspares sugere que o nível de transparência é multifatorial e que não é determinado exclusivamente por variáveis socioeconômicas.

4.2 Análise dos municípios em função da sua subcapacidade técnico-administrativa em atender às exigências da Lei de Acesso à Informação

Em seguida, serão analisadas as notas atribuídas aos itens 1 a 21 do Roteiro de avaliação, as quais permitem avaliar a subcapacidade técnico-administrativa de cada município analisado.

Nesse sentido, a nota máxima atribuível é 146. A nota média foi de 97,1, representando, aproximadamente, 66,43% da nota máxima atribuível. A menor nota foi 25 (Município 34) e a maior, 135 (Município 36), respectivamente, com 17,12% e 92,47% da nota máxima atribuível. Os nove municípios com notas mais baixas (Município 3, Município 5, Município 6, Município 8, Município 13, Município 14, Município 27, Município 31, Município 34) obtiveram até 80 (a nota limite calculada é 83,8) e os nove municípios com as notas mais altas (Município 2, Município 9, Município 17, Município 20, Município 22, Município 23, Município 25,

Município 32, Município 36), a partir de 118 (a nota limite calculada é 117). Esses dados estão apresentados na Tabela 4. Percebe-se, assim, que 16 (dezesesseis) municípios atendem fortemente aos requisitos da Lei (notas a partir de 111) e que apenas um município atende poucos requisitos da Lei (nota 25).

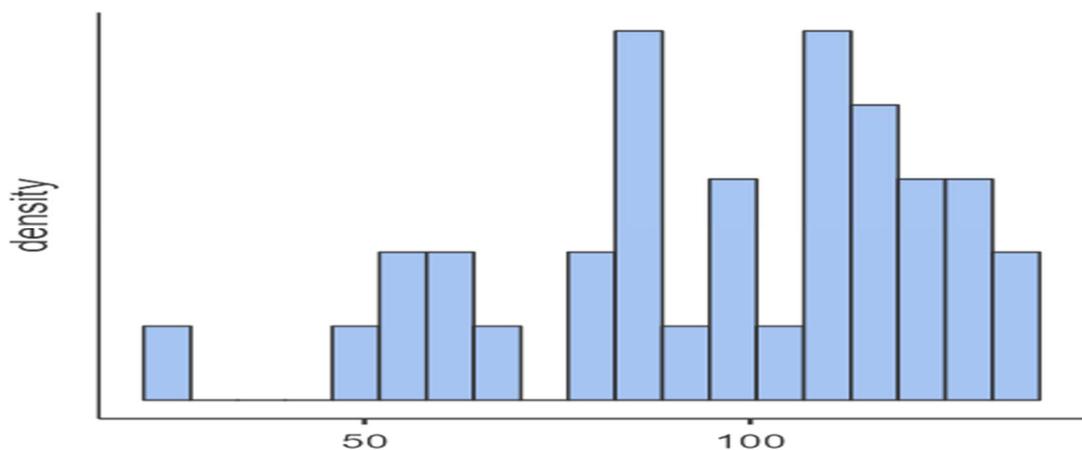
Tabela 4 – Estatísticas descritivas da nota final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa (Nota portal sem SIC)

N	36
Omisso	2
Média	97.1
Mediana	102
Desvio-padrão	27.1
Mínimo	25
Máximo	135
25º percentil	83,8
50º percentil	102
75º percentil	117

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 4 ilustra graficamente a nota final atribuída aos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa:

Figura 4 – Nota final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa



Fonte: resultados da pesquisa.

Desta forma, a classificação final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa está apresentada na Tabela 5:

Tabela 5 – Classificação final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa

Ordem	MUNICÍPIO	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	% da nota máxima	Nível de atendimento a Lei
1	Município 36	135	92,47%	Atende fortemente
2	Município 23	134	91,78%	Atende fortemente
3	Município 2	128	87,67%	Atende fortemente
4	Município 22	128	87,67%	Atende fortemente
5	Município 32	127	86,99%	Atende fortemente
6	Município 17	124	84,93%	Atende fortemente
7	Município 20	123	84,25%	Atende fortemente
8	Município 25	121	82,88%	Atende fortemente
9	Município 9	118	80,82%	Atende fortemente
10	Município 7	117	80,14%	Atende fortemente
11	Município 33	117	80,14%	Atende fortemente
12	Município 18	115	78,77%	Atende fortemente
13	Município 35	112	76,71%	Atende fortemente
14	Município 21	112	76,71%	Atende fortemente
15	Município 24	112	76,71%	Atende fortemente
16	Município 10	111	76,03%	Atende fortemente
17	Município 30	108	73,97%	Atende
18	Município 19	104	71,23%	Atende
19	Município 29	99	67,81%	Atende
20	Município 16	99	67,81%	Atende
21	Município 12	96	65,75%	Atende
22	Município 1	90	61,64%	Atende
23	Município 15	87	59,59%	Atende
24	Município 28	87	59,59%	Atende
25	Município 26	86	58,90%	Atende
26	Município 4	86	58,90%	Atende
27	Município 11	85	58,22%	Atende
28	Município 8	80	54,79%	Atende
29	Município 27	77	52,74%	Atende
30	Município 14	66	45,21%	Atende brandamente
31	Município 31	63	43,15%	Atende brandamente
32	Município 6	63	43,15%	Atende brandamente
33	Município 13	56	38,36%	Atende brandamente
34	Município 5	53	36,30%	Atende brandamente
35	Município 3	51	34,93%	Atende brandamente
36	Município 34	25	17,12%	Atende pouco

Fonte: resultados da pesquisa.

Nesse ponto, podem-se confrontar os achados dos estudos empíricos relacionados na seção 2.3. Silva (2013), Marques (2014), Gama (2015), Falconiery (2016), Santos (2017) também constatarem baixos níveis médios de atendimento à LAI, embora seus parâmetros de análise não permitam comparar as notas atribuídas em nosso estudo. Por sua vez, Côrtes (2014) encontrou que a maioria dos municípios havia criado o portal e que informava sobre receitas, despesas, licitações e contratos administrativos, mas não divulgava as informações institucionais, nem respostas às perguntas mais frequentes. Já Oliveira (2018) indicava que os portais precisam de maior desenvolvimento, que também era considerado baixo.

Em nosso estudo, a nota média é de mais de 60% da máxima atribuível, o que não pode ser considerado baixo. Considerando-se que os estudos empíricos supramencionados foram produzidos há quase dez anos, pode-se considerar que tenha havido uma evolução na transparência, embora ainda exista um bom caminho a percorrer.

4.3 Análise dos municípios em função da sua subcapacidade político-relacional em atender às exigências da Lei de Acesso à Informação

Nesta subseção, serão avaliadas a somatória das notas atribuídas aos itens 22 a 43 e ao item 45 do Roteiro de avaliação, que permitem avaliar a subcapacidade político-relacional de cada município analisado. Lembre-se que o item 44 (quantidade de audiências públicas realizadas nos últimos 5 anos) será analisado separadamente para que a quantidade de audiências realizadas não interfira na nota final.

Os dados encontrados permitem concluir que a nota máxima atribuível é 96. A nota média foi de 20,2, aproximadamente, com 21,04% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 1, Município 5, Município 13, Município 32, Município 34) e a maior, 53 (Município 36), respectivamente, com zero e 55,20% da nota máxima atribuível. Os municípios com as notas mais baixas (Município 1, Município 3, Município 5, Município 13, Município 14, Município 18, Município 19, Município 22, Município 25, Município 28, Município 30, Município 32, Município 33 e Município 34) obtiveram até 4 e os nove municípios com as notas mais altas (Município 20, Município 21, Município 23, Município 24, Município 26, Município 27, Município 29, Município 35 e Município 36), a partir de 36 (o limite calculado é 34,5). Os dados estão resumidos na Tabela 6:

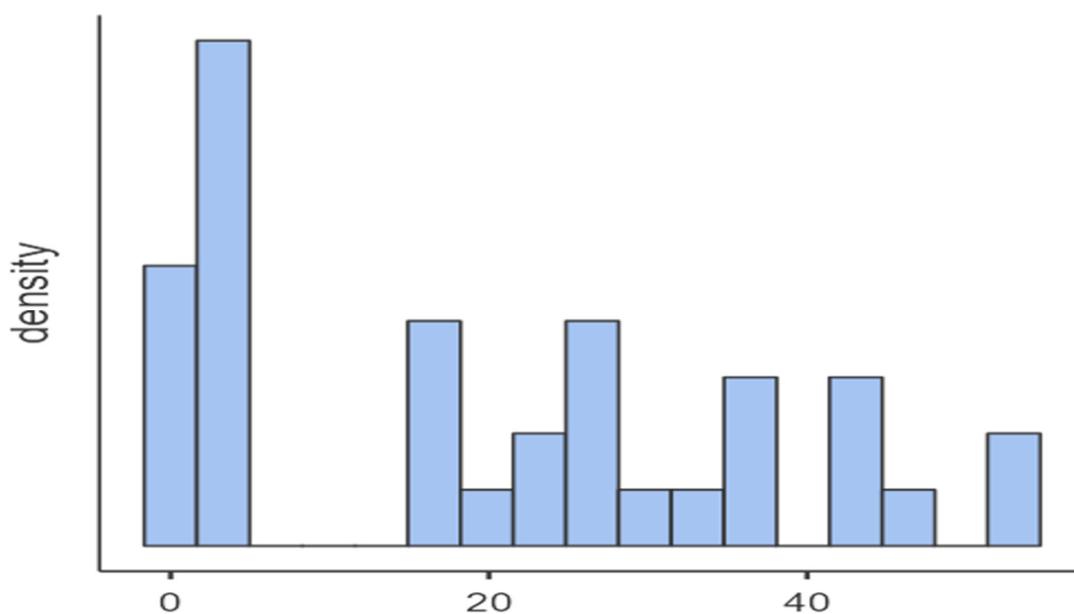
Tabela 6 – Estatísticas descritivas da nota final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional

N	36
Omisso	2
Média	20.2
Mediana	18.0
Desvio-padrão	17.0
Mínimo	0
Máximo	53
25° percentil	4.00
50° percentil	18.0
75° percentil	34.5

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 5 ilustra graficamente os resultados obtidos pelos municípios em função da subcapacidade político-relacional:

Figura 5 – Nota final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional



Fonte: resultados da pesquisa.

Resumidamente, a classificação final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional está apresentada da Tabela 7.

Tabela 7 – classificação final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional

Ordem	MUNICÍPIO	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	% da máxima	Nível de atendimento a Lei
1	Município 36	53	55,21%	Atende
2	Município 35	52	54,17%	Atende
3	Município 20	46	47,92%	Atende brandamente
4	Município 29	44	45,83%	Atende brandamente
5	Município 26	44	45,83%	Atende brandamente
6	Município 23	43	44,79%	Atende brandamente
7	Município 21	38	39,58%	Atende brandamente
8	Município 24	37	38,54%	Atende brandamente
9	Município 27	36	37,50%	Atende brandamente
10	Município 31	34	35,42%	Atende brandamente
11	Município 15	29	30,21%	Atende brandamente
12	Município 2	27	28,13%	Atende brandamente
13	Município 8	27	28,13%	Atende brandamente
14	Município 4	25	26,04%	Atende brandamente
15	Município 16	25	26,04%	Atende brandamente
16	Município 6	24	25,00%	Atende brandamente
17	Município 17	24	25,00%	Atende pouco
18	Município 11	20	20,83%	Atende pouco
19	Município 10	16	16,67%	Atende pouco
20	Município 12	16	16,67%	Atende pouco
21	Município 7	16	16,67%	Atende pouco
22	Município 9	16	16,67%	Atende pouco
23	Município 3	4	4,17%	Atende pouco
24	Município 14	4	4,17%	Atende pouco
25	Município 18	4	4,17%	Atende pouco
26	Município 28	4	4,17%	Atende pouco
27	Município 19	4	4,17%	Atende pouco
28	Município 22	4	4,17%	Atende pouco
29	Município 25	4	4,17%	Atende pouco
30	Município 30	4	4,17%	Atende pouco
31	Município 33	4	4,17%	Atende pouco
32	Município 5	0	0,00%	Atende pouco
33	Município 13	0	0,00%	Atende pouco
34	Município 34	0	0,00%	Atende pouco
35	Município 1	0	0,00%	Atende pouco
36	Município 32	0	0,00%	Atende pouco

Fonte: resultados da pesquisa.

Percebe-se que 20 (vinte) municípios atendem poucos requisitos da Lei, 14 (quatorze) municípios atendem brandamente aos requisitos da Lei e 2 (dois) municípios atendem aos requisitos da Lei. Nesse ponto, é possível resgatar os estudos empíricos tratados na seção 2.3 que abordam a subcapacidade político-relacional. Côrtes (2014) nota que a maioria dos municípios não implantou SIC eletrônico, nem instância recursal; Santos (2017) encontrou

resistência dos órgãos da administração pública em fornecer as informações não obrigatórias; Carmo (2018) mencionou a existência de audiências públicas e de razoável qualidade na resposta à solicitação de informações. Comparando estes com os nossos resultados, é possível notar pouca evolução da subcapacidade político-relacional dos municípios no que concerne à Lei de Acesso à Informação.

A partir dessas análises, é possível enxergar que, de uma forma geral, a subcapacidade técnico-administrativa tem recebido mais atenção (e tem evoluído mais ao longo do tempo) dos municípios do que a subcapacidade político-relacional. Esta situação não foi prevista por nenhuma das obras consultadas no referencial teórico e pode indicar uma preocupação maior com os aspectos essencialmente formais da LAI do que com o atingimento de seus objetivos de plena e concreta participação popular. De fato, as notas média, máxima e mínima atribuídas à subcapacidade técnico-administrativa são superiores (proporcionalmente) às da subcapacidade político-relacional. A saber: na subcapacidade técnico-administrativa, a nota média foi de 66,43% da nota máxima atribuível; a menor nota foi 17,12% (Município 34) e a maior, 92,47% (Município 36) da nota máxima atribuível. Já em relação à subcapacidade político-relacional, a nota média foi de 21,04% da nota máxima atribuível e a menor nota foi zero (Município 1, Município 5, Município 13, Município 32, Município 34) e a maior, (Município 36), ou seja, 55,20% da nota máxima atribuível.

Deve-se ponderar, contudo, que a própria Lei de Acesso à Informação exige mais itens atinentes à subcapacidade técnico-administrativa (nota máxima seria de 146 em face de 96 para a político-relacional). Outra explicação possível seria uma maior facilidade de fiscalização (real ou potencial) dos itens que compõem a subcapacidade técnico-administrativa – situação que também não é mencionada pelas obras do referencial teórico.

Outra questão que chama a atenção é que os grupos dos municípios que melhor atendem aos requisitos da Lei são bem diferentes dos grupos que menos atendem para cada uma das dimensões analisadas – outra situação não mencionada pela literatura (Quadro 6).

Quadro 6 – Nove municípios que mais atendem à Lei nas avaliações capacidade estatal, subcapacidade político-relacional e subcapacidade técnico-administrativa

Capacidade estatal	Subcapacidade político-relacional	Subcapacidade técnico-administrativa
Município 36	Município 36	Município 36
Município 23	Município 35	Município 23
Município 20	Município 20	Município 2
Município 35	Município 29	Município 22
Município 2	Município 26	Município 32
Município 21	Município 23	Município 17
Município 24	Município 21	Município 20

Município 17	Município 24	Município 25
Município 29	Município 27	Município 9

Fonte: resultados da pesquisa

O Quadro 7 mostra que apenas três municípios estão entre os que mais atendem à Lei nas três dimensões avaliadas, quais sejam, Município 20, Município 23 e Município 36.

Quadro 7 – Nove municípios que menos atendem à Lei nas avaliações capacidade estatal, subcapacidade político-relacional e subcapacidade técnico-administrativa

Capacidade estatal	Subcapacidade político-relacional	Subcapacidade técnico-administrativa
Município 31	Município 22	Município 8
Município 28	Município 25	Município 27
Município 1	Município 30	Município 14
Município 6	Município 33	Município 31
Município 14	Município 5	Município 6
Município 13	Município 13	Município 13
Município 3	Município 34	Município 5
Município 5	Município 1	Município 3
Município 34	Município 32	Município 34

Fonte: resultados da pesquisa

Conforme se nota no Quadro 7, apenas os municípios de Município 13 e de Município 34 estão entre os que menos atendem à LAI nas três dimensões avaliadas.

Prosseguindo, percebe-se que há municípios com classificações muito discrepantes nas três dimensões analisadas – situação não ventilada pela literatura.

Esta situação não é tratada diretamente pelas pesquisas empíricas da seção 2.3. Contudo, podem-se deles extrair algumas referências indiretas, pois estudos que utilizam bases de dados semelhantes chegam em resultados díspares. De fato, Silva (2013), Marques (2014) e Arruda (2016) associam maiores níveis de transparência a melhores índices socioeconômicos, tais como PIB, receita corrente líquida, orçamento anual, tamanho da população, IDH e taxa de emprego. Ressalve-se que o mesmo Marques (2014) indica que PIB *per capita*, taxa de analfabetismo e IDH não influenciam no resultado.

Por outro lado, Gama (2015), Falconiery (2016), Novais (2016), Oliveira (2018) e Silva (2019) indicam que os fatores socioeconômicos são irrelevantes. Novais (2016) e Arruda (2016) destacam a importância da iniciativa da Administração e Silva (2019), a intervenção do Ministério Público.

Os resultados são apresentados na Tabela 8.

Tabela 8 – Classificação dos municípios nas três dimensões avaliadas.

Município	Capacidade estatal	Subcapacidade político- relacional	Subcapacidade técnico-administrativa
Município 1	30	35	22
Município 2	5	12	3
Município 3	34	23	35
Município 4	24	14	26
Município 5	35	32	34
Município 6	31	16	32
Município 7	11	21	10
Município 8	26	13	28
Município 9	10	22	9
Município 10	15	19	16
Município 11	27	18	27
Município 12	23	20	21
Município 13	33	33	33
Município 14	32	24	30
Município 15	20	11	23
Município 16	17	15	20
Município 17	8	17	6
Município 18	19	25	12
Município 19	25	27	18
Município 20	3	3	7
Município 21	6	7	14
Município 22	12	28	4
Município 23	2	6	2
Município 24	7	8	15
Município 25	16	29	8
Município 26	13	5	25
Município 27	21	9	29
Município 28	29	26	24
Município 29	9	4	19
Município 30	22	30	17
Município 31	28	10	31
Município 32	14	36	5
Município 33	18	31	11
Município 34	36	34	36
Município 35	4	2	13
Município 36	1	1	1

Fonte: resultados da pesquisa.

4.4 Análise dos subgrupos que integram a subcapacidade técnico-administrativa

Analisando mais detidamente as respostas aos itens que integram a subcapacidade técnico-administrativa, identificam-se oito subgrupos, quais sejam: acessibilidade, atualização das informações, comunicação, controle financeiro, estrutura administrativa, incentivo à participação popular, informatização, licitações e contratos administrativos. Deve-se destacar que a literatura não menciona essas categorias de análise como subcapacidades administrativas. Contudo, a análise dos resultados da pesquisa autoriza que sejam tratadas separadamente, pois evidenciam dimensões relevantes da forma como a subcapacidade técnico-administrativa se apresenta sobre as exigências de Lei de Acesso à Informação.

4.4.1 Análise do subgrupo acessibilidade

No subgrupo acessibilidade, encontra-se apenas a resposta ao item 15 do Roteiro de avaliação (Apêndice A), sendo 4 a nota máxima atribuível. A nota média foi de 3,67, ou seja, 91,75% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 11, Município 21, Município 24) e a maior, 4 (todos os demais municípios), conforme apresentado na Tabela 9.

O resultado confronta com o obtido por Luciano (2014), que constatou deficiências de acessibilidade dos portais de transparência.

Tabela 9 – Estatísticas descritivas do subgrupo acessibilidade.

ACESSIBILIDADE	
N	36
Omisso	2
Média	3.67
Mediana	4.00
Desvio-padrão	1.12
Mínimo	0
Máximo	4
25° percentil	4.00
50° percentil	4.00
75° percentil	4.00

Fonte: resultados da pesquisa.

A Tabela 10 indica as frequências obtidas no subgrupo acessibilidade.

Tabela 10 – Frequências do subgrupo acessibilidade

ACESSIBILIDADE	Contagens	% do Total	% acumulada
0	3	8.3 %	8.3 %
4	33	91.7 %	100.0 %

.Fonte: resultados da pesquisa.

4.4.2 Análise do subgrupo atualização das informações

Para o subgrupo atualização das informações, que corresponde à nota atribuída ao item 13 do Roteiro de avaliação, a nota máxima atribuível também é 4. A nota média foi de 2,61, ou seja, 65,25% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 34) e a maior, 4 (Município 1, Município 2, Município 7, Município 11, Município 16, Município 17, Município 18, Município 23, Município 32, Município 35, Município 36). Seguem na Tabela 11 as demonstrações:

Tabela 11 – Estatísticas descritivas do subgrupo atualização das informações.

ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	
N	36
Omisso	2
Média	2.61
Mediana	2.00
Desvio-padrão	1.10
Mínimo	0
Máximo	4
25° percentil	2.00
50° percentil	2.00
75° percentil	4.00

Fonte: resultados da pesquisa.

A Tabela 12 indica as frequências obtidas no subgrupo atualização das informações:

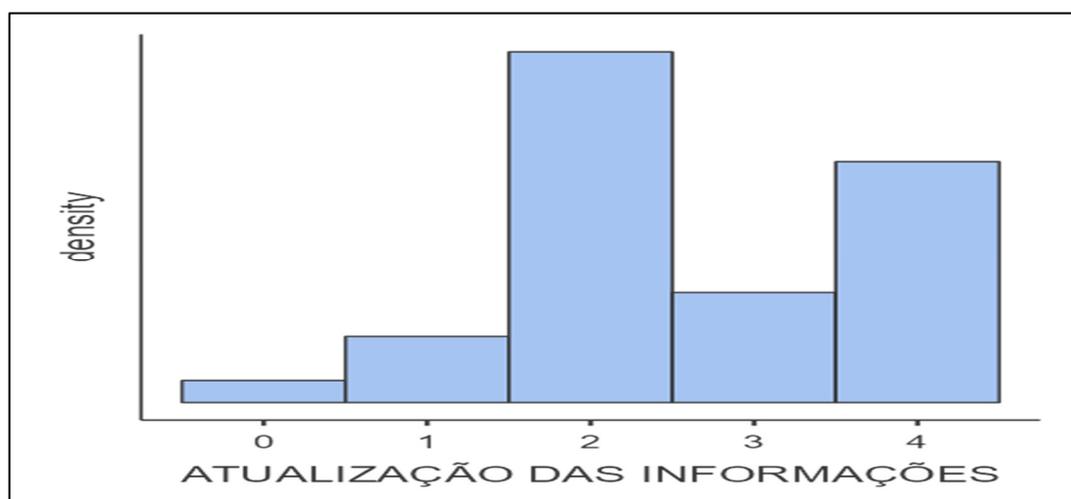
Tabela 12 – Frequências do subgrupo atualização das informações

ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	Contagens	% do Total	% acumulada
0	1	2.8 %	2.8 %
1	3	8.3 %	11.1 %
2	16	44.4 %	55.6 %
3	5	13.9 %	69.4 %
4	11	30.6 %	100.0 %

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 6 apresenta graficamente as notas do subgrupo atualização das informações:

Figura 6 – Nota do subgrupo atualização das informações



Fonte: resultados da pesquisa.

Percebe-se uma maior concentração dos resultados na nota mediana, o que sugere pouca preocupação com a atualização das informações, talvez uma seletividade na transparência dos dados divulgados.

4.4.3 Análise do subgrupo comunicação

O subgrupo comunicação apresenta a soma das notas aos itens 7 e 14 do Roteiro de avaliação e a nota máxima atribuível é 8. A nota média foi de 4,86, ou seja, 60,75% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 1, Município 3, Município 5, Município 6, Município 11, Município 16) e a maior, 8 (Município 2, Município 4, Município 7, Município 10, Município 12, Município 18, Município 19, Município 20, Município 22, Município 23,

Município 25, Município 28, Município 32, Município 33. Município 36), como demonstrado na Tabela 13.

Tabela 13 – Estatísticas descritivas do subgrupo comunicação.

	COMUNICAÇÃO
N	36
Omisso	2
Média	4.86
Mediana	4.00
Desvio-padrão	3.02
Mínimo	0
Máximo	8
25° percentil	3.75
50° percentil	4.00
75° percentil	8.00

Fonte: resultados da pesquisa.

A Tabela 14 indica as frequências obtidas no subgrupo comunicação:

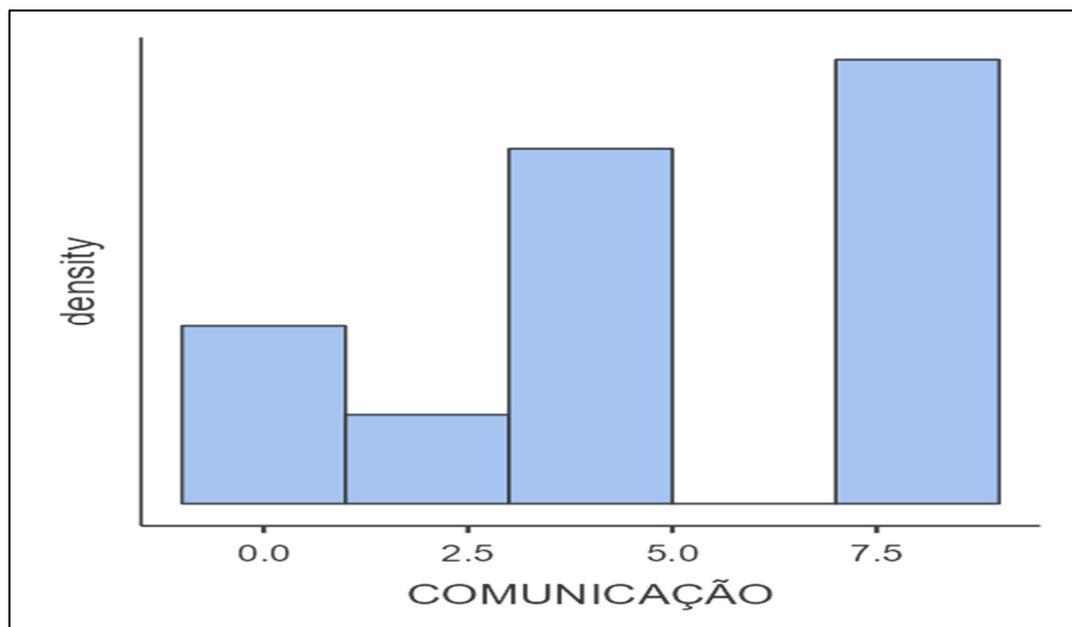
Tabela 14 – Frequências do subgrupo comunicação.

COMUNICAÇÃO	Contagens	% do Total	% acumulada
0	6	16.7 %	16.7 %
2	2	5.6 %	22.2 %
3	1	2.8 %	25.0 %
4	12	33.3 %	58.3 %
8	15	41.7 %	100.0 %

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 7 apresenta graficamente os resultados das notas do subgrupo comunicação:

Figura 7 – Nota do subgrupo comunicação.



Fonte: resultados da pesquisa.

Os resultados indicam uma concentração dos municípios na porção superior do espectro, o que sugere bom fornecimento de ferramentas de comunicação com o usuário do portal. Contudo, este resultado deve ser interpretado em conjunto com o obtido na seção 4.7, em que submetemos um pedido real de informação aos portais. Ali, o resultado foi muito baixo e contrasta fortemente com o exposto nesta seção. Assim, pode-se pensar que os portais colocam-se formalmente à disposição da população, mas que o atendimento real não é adequado.

4.4.4 Análise do subgrupo controle financeiro.

O subgrupo controle financeiro reúne as notas dadas aos itens 3, 4, 6, 16 e 18 a 21, sendo 68 a nota máxima atribuível. A nota média foi de 38,1, aproximadamente, com 56,03% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 14 e Município 34) e a maior, 63 (Município 36), sendo essa, aproximadamente, 92,65% da nota máxima atribuível. Os nove piores municípios (Município 3, Município 5, Município 6, Município 8, Município 13, Município 14, Município 27, Município 31, Município 34) obtiveram notas de até 24,8, ou seja, aproximadamente, 36,47% da nota máxima atribuível. Já os melhores (Município 2, Município 17, Município 19, Município 20, Município 21, Município 22, Município 23, Município 24, Município 25, Município 32, Município 36) obtiveram a partir de 54 com, aproximadamente, 79,41% da nota máxima atribuível. As demonstrações estão apresentadas na Tabela 15.

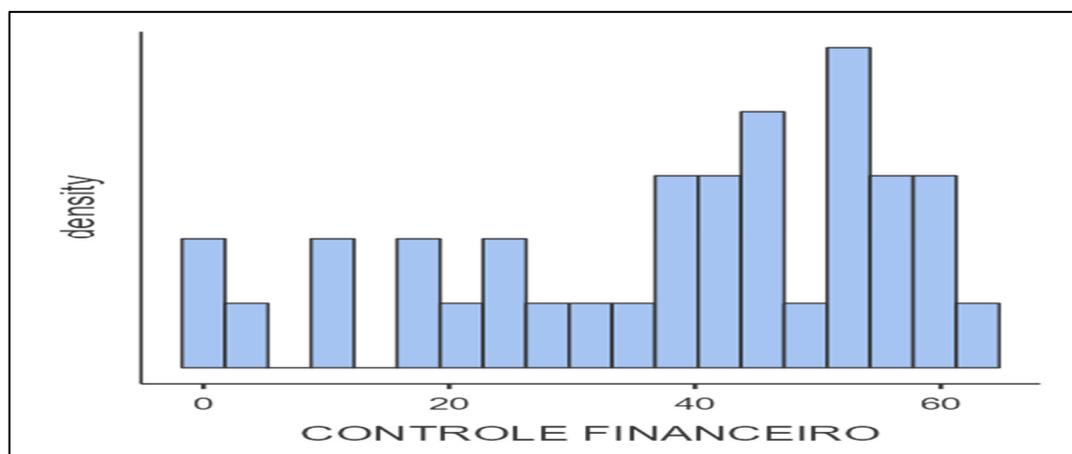
Tabela 15 – Estatísticas descritivas do subgrupo controle financeiro.

CONTROLE FINANCEIRO	
N	36
Omisso	2
Média	38.1
Mediana	43.0
Desvio-padrão	18.3
Mínimo	0
Máximo	63
25° percentil	24.8
50° percentil	43.0
75° percentil	54.0

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 8 indica graficamente as notas do subgrupo controle financeiro:

Figura 8 – Nota do subgrupo controle financeiro



Fonte: resultados da pesquisa.

O resultado pode ser comparado com os estudos empíricos colhidos na seção 2.3. Silva (2013), Falconieri (2016) e Santos (2017) encontram níveis de transparência média baixos. Côrtes (2014) menciona boa divulgação das informações fiscais e Gama (2014) menciona que a capital do estado estudado tem boa transparência fiscal, mas que os municípios do interior, não. Assim, pode-se pensar que houve uma evolução na divulgação das informações fiscais e de controle financeiro nos últimos dez anos, mas que ainda há muito a percorrer.

4.4.5 Análise do subgrupo estrutura administrativa.

Para o subgrupo estrutura administrativa, que corresponde ao item 2, a nota máxima atribuível é 16. A nota média foi de 12,4, ou seja, 77,5% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 3, Município 11, Município 19) e a maior, 16 (Município 2, Município 7, Município 8, Município 9, Município 10, Município 12, Município 14, Município 15, Município 17, Município 18, Município 21, Município 22, Município 23, Município 24, Município 25, Município 26, Município 28, Município 29, Município 30, Município 31, Município 32, Município 33, Município 36). Os municípios que menos atendem à LAI nesse quesito (Município 1, Município 3, Município 4, Município 5, Município 6, Município 11, Município 13, Município 16, Município 19) obtiveram notas de até 10 e os que mais fortemente atendem (Município 2, Município 7, Município 8, Município 9, Município 10, Município 12, Município 14, Município 15, Município 17, Município 18, Município 21, Município 22, Município 23, Município 24, Município 25, Município 26, Município 28, Município 29, Município 30, Município 31, Município 32, Município 33, Município 36), nota 16, como apresentado na Tabela 16.

Tabela 16 – Estatísticas descritivas do subgrupo estrutura administrativa

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	
N	36
Omisso	2
Média	12.4
Mediana	16.0
Desvio-padrão	5.73
Mínimo	0
Máximo	16
25° percentil	11.5
50° percentil	16.0
75° percentil	16.0

Fonte: resultados da pesquisa.

A Tabela 17 indica as frequências para o subgrupo estrutura administrativa:

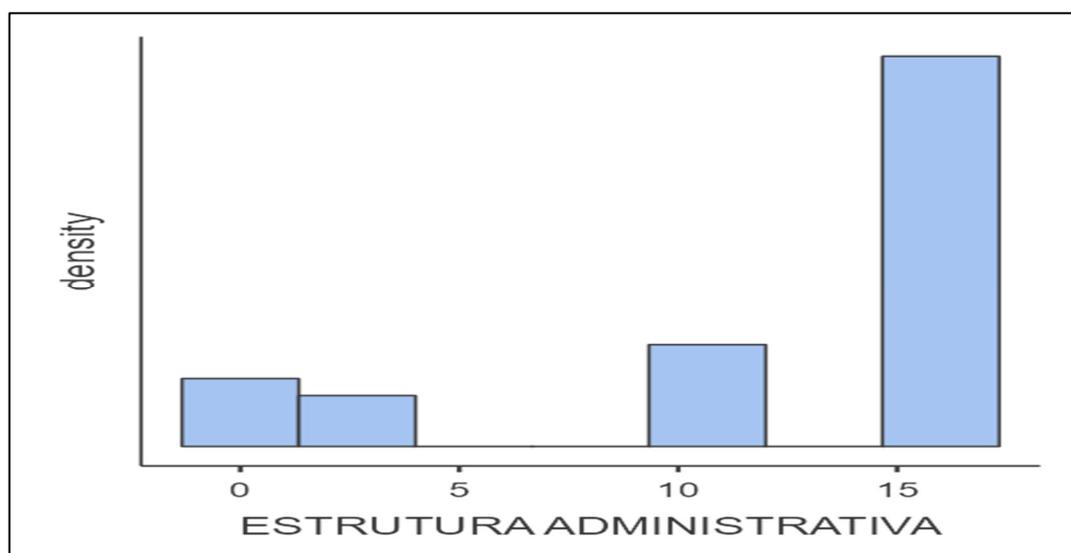
Tabela 17 – Frequências do subgrupo estrutura administrativa

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	Contagens	% do Total	% acumulada
0	3	8.3 %	8.3 %
1	1	2.8 %	11.1 %
2	1	2.8 %	13.9 %
4	2	5.6 %	19.4 %
10	2	5.6 %	25.0 %
12	4	11.1 %	36.1 %
16	23	63.9 %	100.0 %

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 9 ilustra graficamente os resultados das notas do subgrupo estrutura administrativa.

Figura 9 – Nota do subgrupo estrutura administrativa



Fonte: resultados da pesquisa.

Nosso resultado contrasta fortemente com o de Côrtes (2014), o único estudo empírico colacionado na seção 2.3 que trata especificamente do tema e cujos municípios não divulgavam as informações institucionais. Trata-se, portanto, de uma evolução.

4.4.6 Análise do subgrupo incentivo à participação popular

O subgrupo incentivo a participação popular apresenta a nota atribuída ao item 17, sendo 4 a nota máxima atribuível. A nota média foi de 0,306, com 33 municípios com nota zero, um município com nota 3 (Município 36) e dois com nota 4 (Município 9 e Município 35). Trata-se de um destaque negativo do universo estudado, pois esse item de avaliação da subcapacidade técnico-administrativa está diretamente ligado à possibilidade de intervenção da população nas políticas públicas, ou seja, encontra-se próximo à subcapacidade político-relacional que, conforme já se percebeu, apresentou-se severamente prejudicada nos municípios estudados. Essa questão não é abordada pela literatura de referência.

Destaca-se que esse item será retomado linhas adiante ao tratar da quantidade de audiências públicas realizadas e, ainda, dos resultados da pesquisa direta ao SIC de cada prefeitura. Os dados encontrados estão resumidos na Tabela 18.

Tabela 18 – Nota do subgrupo incentivo à participação popular.

INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR	
N	36
Omisso	2
Média	0.306
Mediana	0.00
Desvio-padrão	1.04
Mínimo	0
Máximo	4
25º percentil	0.00
50º percentil	0.00
75º percentil	0.00

Fonte: resultados da pesquisa.

A Tabela 19 indica as tabelas de frequência do item incentivo à participação.

Tabela 19 – Frequência de incentivo à participação popular

INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR	Contagens	% do Total	% acumulada
0	33	91.7 %	91.7 %
3	1	2.8 %	94.4 %
4	2	5.6 %	100.0 %

Fonte: resultados da pesquisa.

Cotejando os resultados com os estudos empíricos da seção 2.3, constata-se que se confirmam as situações tratadas por Luciano (2014) e por Mendes (2019), mas contrariam-se parcialmente as mencionadas por Carmo (2018), que relata a existência de algumas audiências públicas.

4.4.7 Análise do subgrupo informatização

Prosseguindo, o subgrupo informatização apresenta a nota dada aos itens 8 a 12, sendo 20 a nota máxima atribuível. A nota média foi de 17,4, ou seja, 87% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 34) e a maior, 20 (Município 2, Município 6, Município 7, Município 8, Município 9, Município 10, Município 12, Município 14, Município 20, Município 23, Município 26, Município 30, Município 32, Município 35, Município 36), conforme apresentado na Tabela 20.

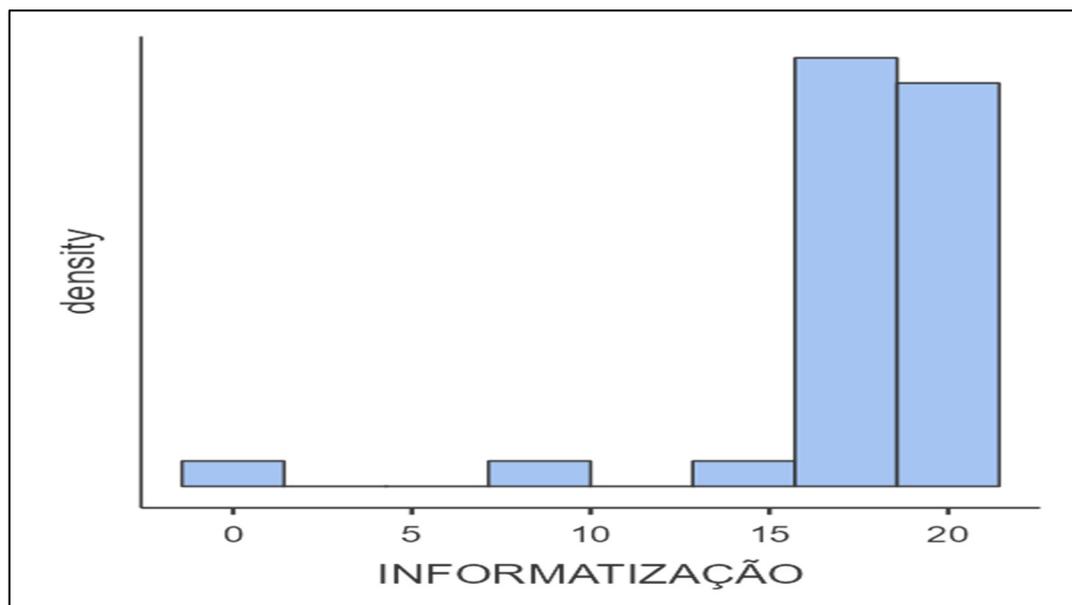
Tabela 20 – Estatísticas descritivas do subgrupo informatização

INFORMATIZAÇÃO	
N	36
Omisso	2
Média	17.4
Mediana	18.0
Desvio-padrão	3.78
Mínimo	0
Máximo	20
25° percentil	16.0
50° percentil	18.0
75° percentil	20.0

Fonte: resultados da pesquisa.

A Figura 10 apresenta graficamente os resultados das notas do subgrupo informatização

Figura 10 – Nota do subgrupo informatização.



Fonte: resultados da pesquisa.

O subitem aqui analisado se refere a qualidade da ferramenta tecnológica disponibilizada pela administração pública. As pesquisas empíricas de Luciano (2014), de Oliveira (2018) e de Mendes (2019) retratam carências e deficiências, uma situação muito distinta da encontrada nesta tese.

4.4.8 Análise do subgrupo licitações e contratos administrativos

Por fim, o subgrupo licitações e contratos administrativos apresenta a nota ao item 5, sendo 20 a nota máxima atribuível. A nota média foi de 15,7, ou seja, 78,5% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 13) e a maior, 20 (Município 1, Município 2, Município 7, Município 8, Município 14, Município 16, Município 17, Município 22, Município 23, Município 24, Município 30). Destaque-se que 28 municípios obtiveram nota superior a 15, conforme apresentado na Tabela 21.

Tabela 21 - estatísticas descritivas do subgrupo licitações e contratos administrativos

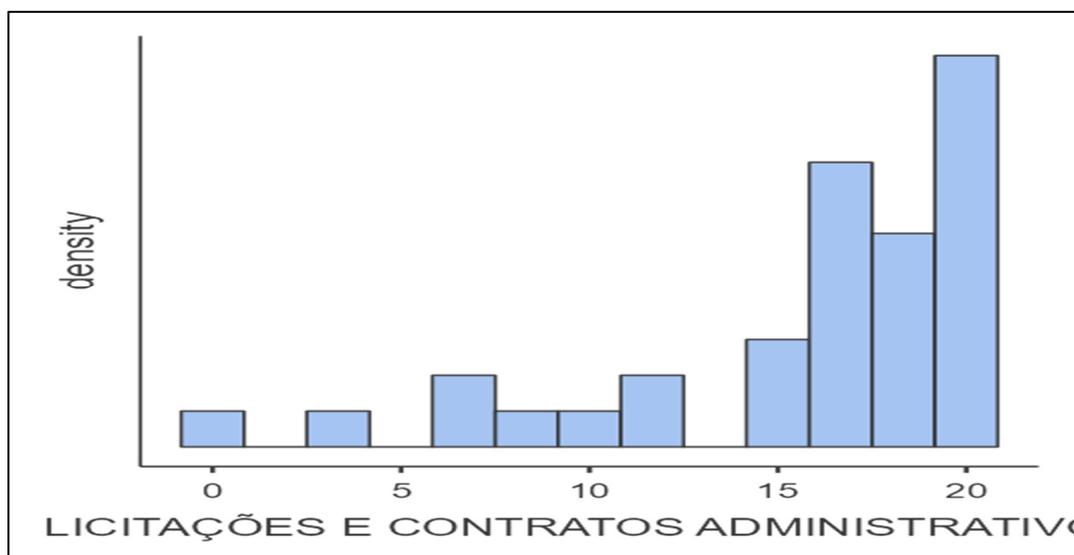
LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	
N	36
Omisso	2

LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	
Média	15.7
Mediana	17.0
Desvio-padrão	5.16
Mínimo	0
Máximo	20
25° percentil	15.0
50° percentil	17.0
75° percentil	20.0

Fonte: resultados da pesquisa

A Figura 11 apresenta graficamente os resultados do subgrupo licitações e contratos administrativos.

Figura 11 – Subgrupo licitações e contratos administrativos



Fonte: resultados da pesquisa.

O resultado pode ser confrontado com o de Cortes (2014), que constatou que a maioria dos sites não divulgava as informações institucionais, nem respostas às perguntas mais frequentes, mas que informava sobre receitas, despesas, licitações e contratos administrativos. Pode-se inferir que, como se trata de informações exigidas pela Controladoria Geral da União, os municípios tendem a divulgá-las com mais clareza.

4.5 Análise dos municípios por tipos de *layout* de portais da informação

Um dos achados de pesquisa é que vários municípios utilizam os mesmos aplicativos de informática para operacionalizar suas plataformas. Embora os portais não identifiquem claramente os nomes dos fornecedores das soluções de tecnologia de informação, os *layouts* apresentados sugerem fortemente que se trata das mesmas empresas. Os *prints* das telas acompanham esta tese no Apêndice B. Durante as entrevistas relatadas na seção 4.8, observou-se que, desde os primeiros anos de vigência da LAI, as ferramentas tecnológicas sempre estiveram adequadamente disponíveis – ou seja, a ausência de tecnologia jamais foi um obstáculo a implementação da LAI. Diferentemente, o fator determinante para a maior ou menor transparência sempre foi, nos termos dos entrevistados, a vontade política – abrangida pelo conceito de subcapacidade político-relacional adotado nesta tese.

Destaque-se que se trata de um achado de pesquisa que não foi mencionado pela literatura de referência, que nem sequer trata dos *layouts* dos portais de informação. O fato de vários municípios usarem a mesma solução de informática não é um problema em si mesmo. Contudo, pode indicar que a prefeitura enxerga as exigências da LAI como um problema a ser resolvido e não como uma oportunidade de melhorar a participação popular, o controle social e a transparência de suas informações, ou mesmo sugerir algum direcionamento na contratação.

Diante dos resultados colhidos, foi possível reunir os municípios em seis tabelas (Tabelas 22, 24, 26, 28, 30, 32). As Tabelas 22, 24, 26, 28 e 30 reúnem os tipos de *layout* compartilhados por mais de um dos portais de informação. A Tabela 32 reúne os resultados dos portais que apresentam *layouts* totalmente distintos entre si e dos demais (aqui chamados de tipos únicos). Estão identificadas, também, as notas obtidas a partir das análises das subcapacidades técnico-administrativa, político-relacional e capacidade estatal. Percebe-se ainda que alguns municípios apresentaram performances muito distintas, apesar de utilizarem a mesma solução de informática.

O primeiro grupo é formado por 8 (oito) municípios e apresenta os resultados reunidos na Tabela 22:

Tabela 22 – Municípios que utilizam o mesmo *layout* em seus portais de informação – Tipo 1.

Município	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
------------------	--	--	--

	(NOTA SEM SIC)	PORTAL	
Município 1	90	0	90
Município 5	53	0	53
Município 6	63	24	87
Município 8	80	27	107
Município 14	66	4	70
Município 27	77	36	113
Município 30	108	4	112
Município 31	63	34	97

Fonte: resultados da pesquisa.

É possível identificar que esse grupo reúne municípios com notas muito distintas, sendo o Município 5 o que menos atende aos requisitos da LAI (53 para subcapacidade técnico administrativa, 0 para subcapacidade político-relacional e 53 para capacidade estatal). O município que mais fortemente atende a LAI no que se refere a subcapacidade técnico-administrativa é Município 30 (108). sendo Município 27 o melhor nas subcapacidades político-relacional (36) e capacidade estatal (113). Essa situação sugere que a escolha das ferramentas tecnológicas não tem interferência direta nos resultados, ou seja, que a capacidade estatal não depende única e exclusivamente da solução de tecnologia de informação contratada pelo município.

As estatísticas descritivas dos dados estão apresentadas na Tabela 23:

Tabela 23 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 1.

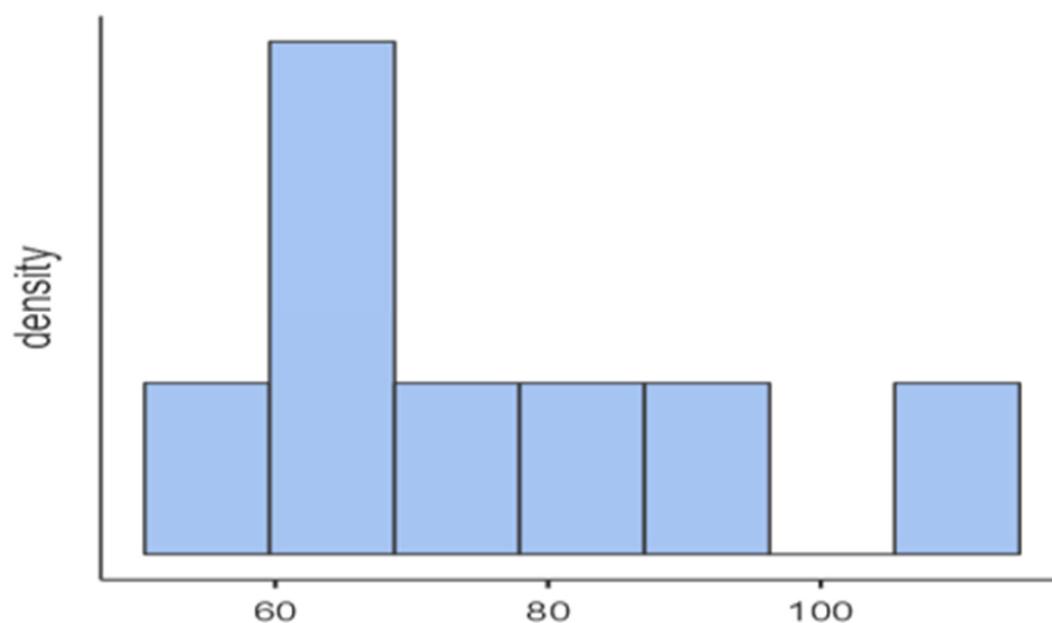
	SUBCAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA (NOTA SEM SIC)	PORTAL	SUBCAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
N	8		8	8
Omisso	1		1	1
Média	75.0		16.1	91.1
Mediana	71.5		14.0	93.5
Desvio-padrão	17.7		15.6	21.1
Mínimo	53		0	53
Máximo	108		36	113
25° percentil	63.0		3.00	82.8
50° percentil		71.5		93.5
			14.0	

	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
75° percentil	82.5	28.8	108

Fonte: resultados da pesquisa.

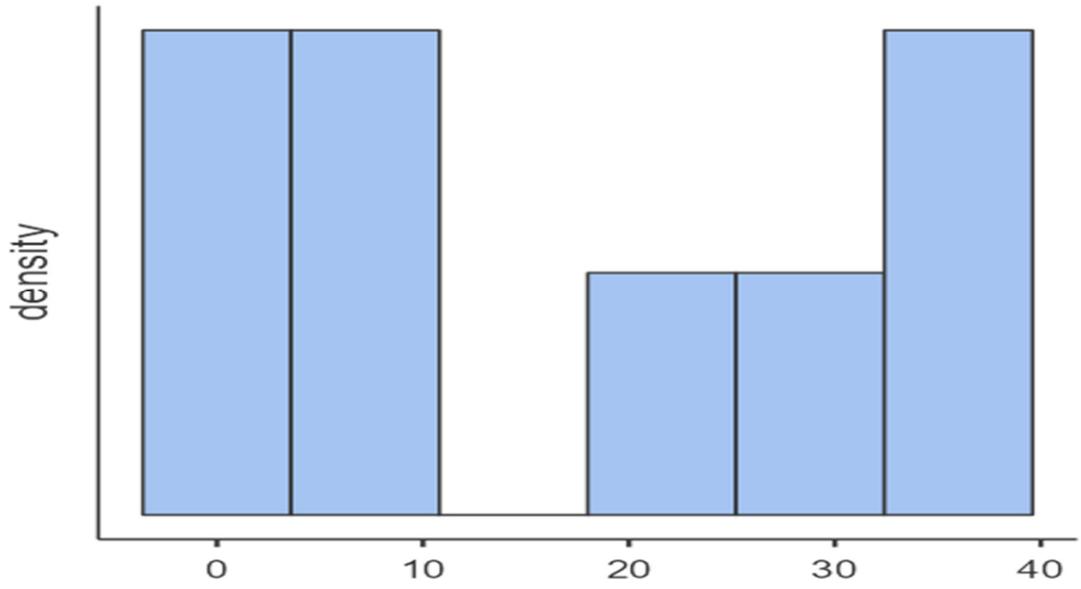
Percebe-se que todas as notas médias do grupo de oito municípios são inferiores aos resultados do universo estudado (36 municípios). De fato, a nota média da subcapacidade técnico-administrativa do grupo é 75 e a média geral, 146. Já a nota média da subcapacidade político-relacional do grupo é 16,1 e a média geral, 20,2. Por fim, a nota média da capacidade estatal do grupo é 91,1 e a média geral, 117. A Figuras 12, 13 e 14 ilustram essa situação.

Figura 12 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 1.



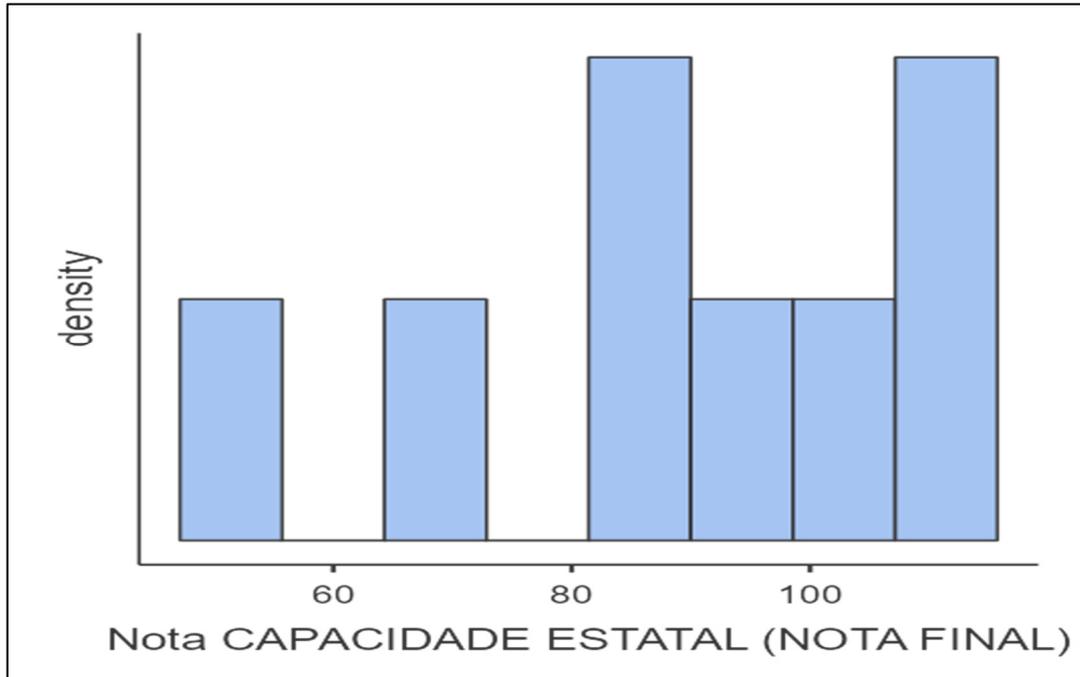
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 13 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 1.



Fonte: resultados da pesquisa

Figura 14 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 1.



Fonte: resultados da pesquisa.

Prosseguindo, apresenta-se a Tabela 24 com os resultados agrupados pelo segundo tipo de *layout* de portal de informação, que é composto por 13 municípios.

Tabela 24 – Municípios que utilizam o mesmo *layout* em seus portais de informação – Tipo 2.

	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
Município 2	128	27	155
Município 7	117	16	133
Município 9	118	16	134
Município 10	111	16	127
Município 12	96	16	112
Município 18	115	4	119
Município 19	104	4	108
Município 22	128	4	132
Município 23	134	43	177
Município 25	121	4	125
Município 28	87	4	91
Município 33	117	4	121
Município 34	25	0	25

Fonte: resultados da pesquisa.

Mais uma vez, o grupo reúne municípios com notas muito distintas, sendo Município 34 o que menos atende a LAI (25, 0 e 25) e Município 23 o que mais fortemente atende à LAI (134, 43 e 177). Essa situação reforça a sugestão de que a escolha das ferramentas tecnológicas não tem interferência direta nos resultados, ou seja, que a capacidade estatal não depende única e exclusivamente da solução de tecnologia de informação contratada pelo município.

A Tabela 25 exibe o resultado da análise estatística descritiva dos dados.

Tabela 25 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 2.

	Nota SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	Nota SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	Nota CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
N	13	13	13
Omisso	0	0	0
Média	108	12.2	120
Mediana	117	4	125
Desvio- padrão	28.1	12.2	35.5
Mínimo	25	0	25

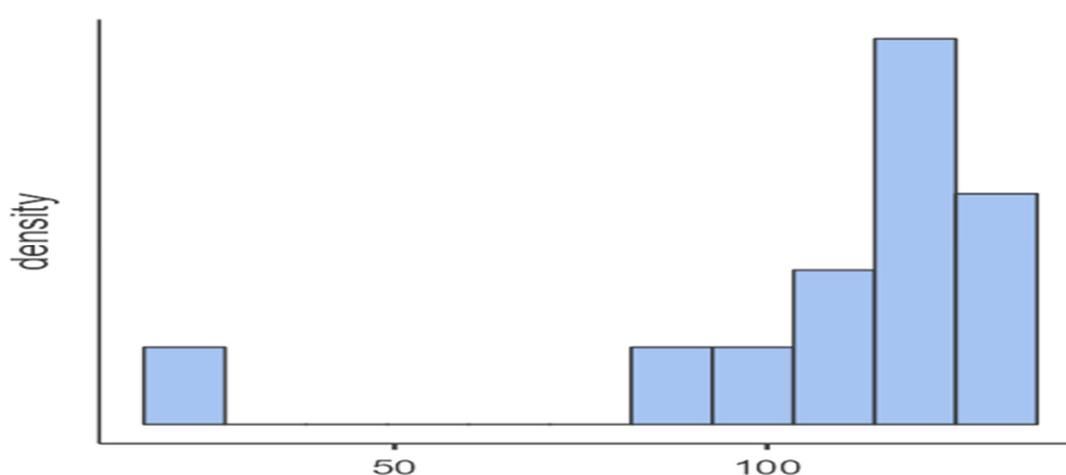
Tabela 25 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 2.

	Nota SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	Nota SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	Nota CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
Máximo	134	43	177
25° percentil	104	4.00	112
50° percentil	117	4.00	125
75° percentil	121	16.0	133

Fonte: resultados da pesquisa.

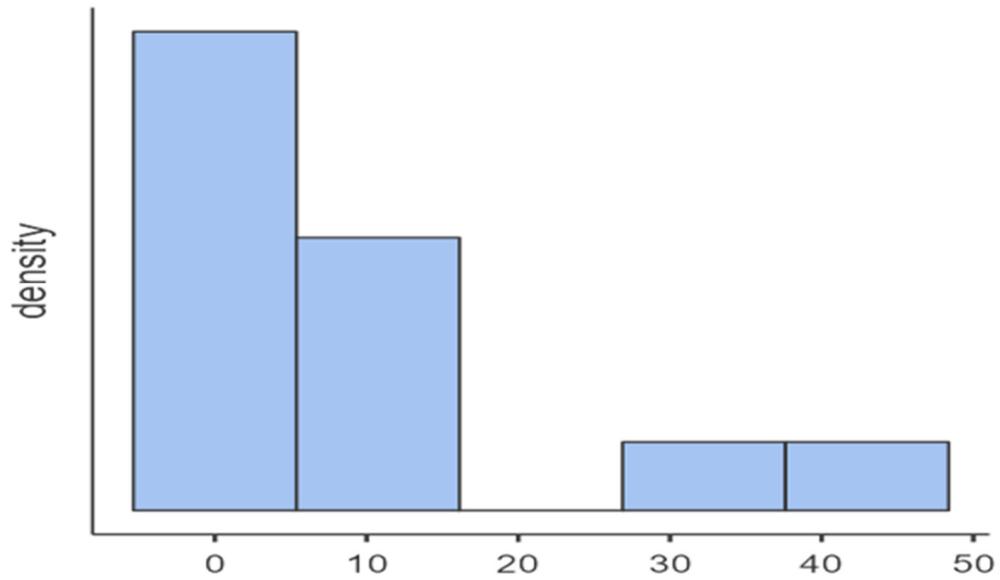
Percebe-se que as notas médias das subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional do grupo (respectivamente, 108 e 12,2) são inferiores às do universo estudado (146 e 20,2). Contudo, a nota média da capacidade estatal (120) é discretamente superior à média geral, que é 117. Os gráficos a seguir ilustram esses achados. Possivelmente, essa discrepância se dá em virtude da heterogeneidade dos municípios. Isso porque este grupo é composto por municípios ranqueados em segundo lugar dentre os estudados (Município 23), além de um último lugar (Município 34). Dessa forma, reforça-se a conclusão de que o tipo de *layout* empregado no portal de informações não tem influência sobre o resultado final. Os dados encontrados estão apresentados nas Figuras 15, 16 e 17.

Figura 15 – gráfico de barras ilustrativo da nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 2.



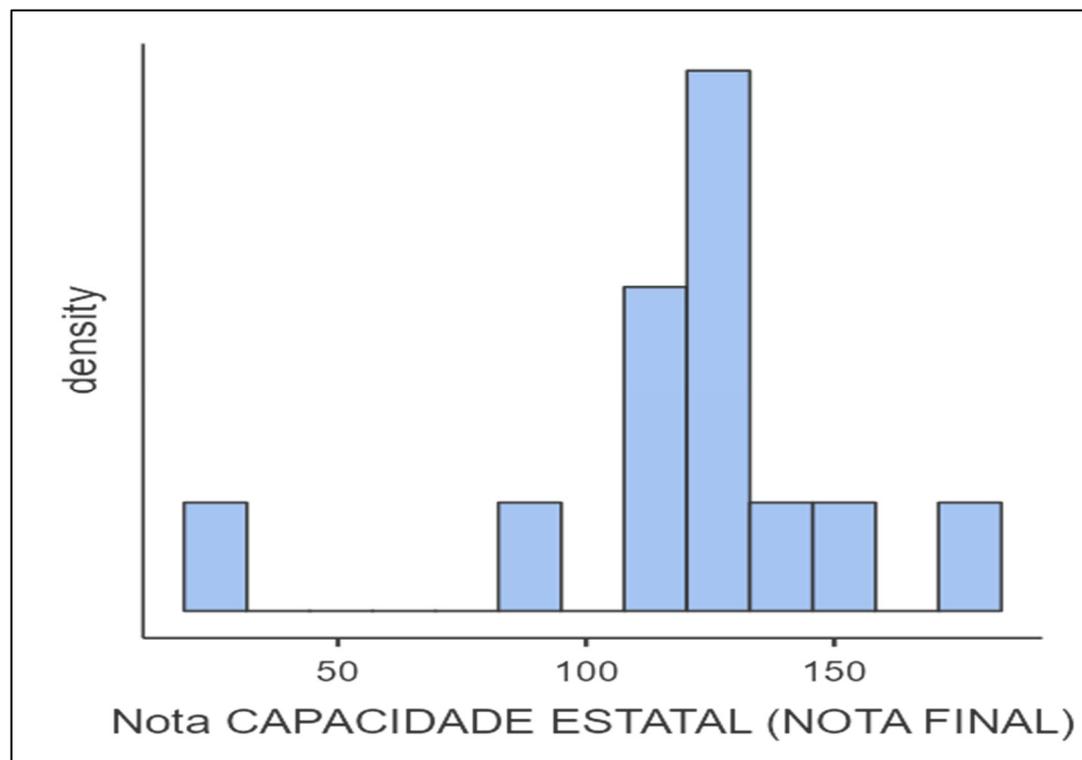
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 16 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 2.



Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 17 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 2.



Fonte: resultados da pesquisa.

O terceiro grupo é composto por apenas três municípios e apresenta os resultados descritos na Tabela 26:

Tabela 26 – Municípios que utilizam o mesmo *layout* em seus portais de informação – Tipo 3.

Município	Nota SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	Nota SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	Nota CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
Município 11	85	20	105
Município 21	112	38	150
Município 24	112	37	149

Fonte: resultados da pesquisa.

Aqui, diferentemente dos dois grupos anteriores, os resultados são mais homogêneos, não havendo grandes disparidades de notas. Deve-se ponderar, contudo, que se trata de grupo pequeno, o que favorece essa situação.

Por esse motivo, não é possível reforçar, nem rechaçar a sugestão de que a escolha das ferramentas tecnológicas não tem interferência direta nos resultados, ou seja, que a capacidade estatal não depende única e exclusivamente da solução de tecnologia de informação contratada pelo município.

As estatísticas descritivas (Tabela 27) confirmam essa situação:

Tabela 27 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 3.

	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
N	3	3	3
Omisso	0	0	0
Média	103	31.7	135
Mediana	112	37	149
Desvio- padrão	15.6	10.1	25.7
Mínimo	85	20	105
Máximo	112	38	150
25° percentil	98.5	28.5	127

Tabela 27 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 3.

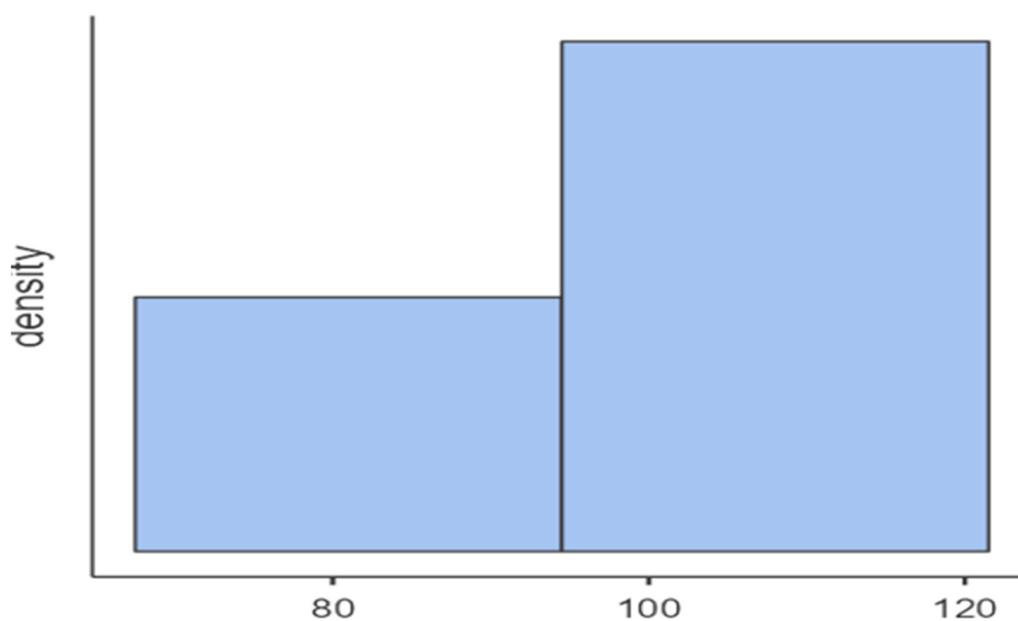
	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
50° percentil	112	37.0	149
75° percentil	112	37.5	150

Fonte: resultados da pesquisa

Percebe-se que a nota média da subcapacidade técnico-administrativa do grupo (103) é inferior à do universo estudado (146). Contudo, as notas médias da subcapacidade político-relacional (31,7) e da capacidade estatal (135) são superiores às médias gerais (20,2 e 117).

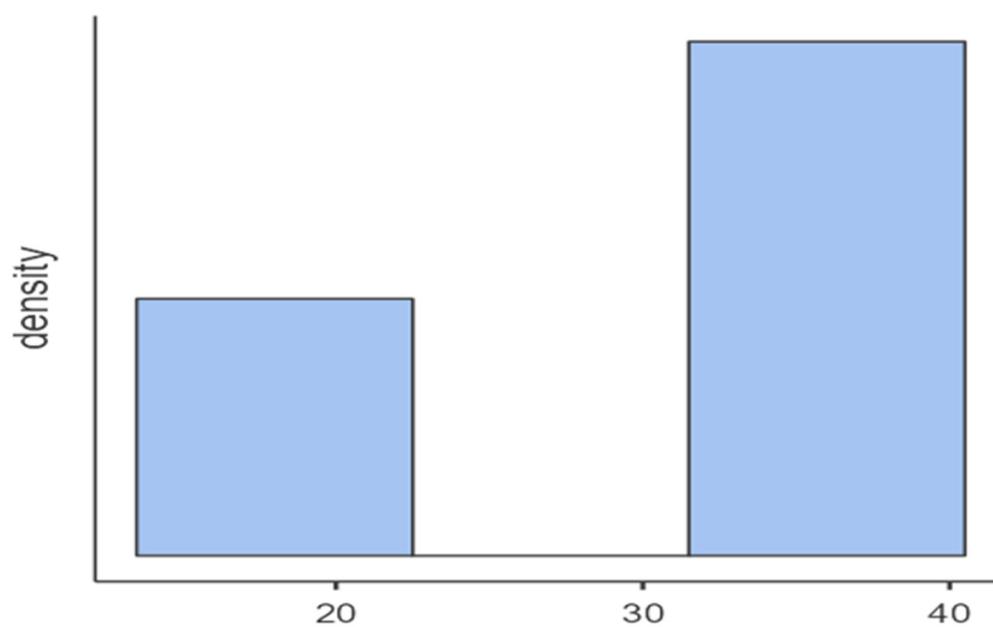
As Figuras 18, 19 e 20 ilustram a homogeneidade do grupo:

Figura 18 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 3.



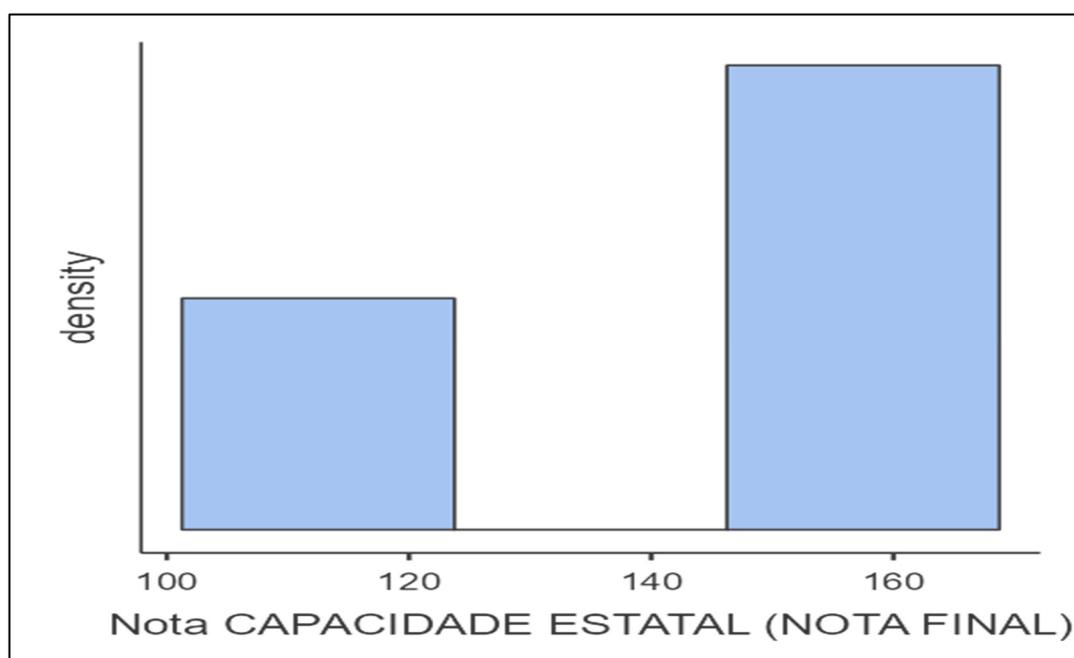
Fonte: resultados da pesquisa

Figura 19 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 3.



Fonte: resultados da pesquisa

Figura 20 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 3.



Fonte: resultados da pesquisa

O quarto grupo também é pequeno, sendo composto por apenas três municípios. Os resultados são exibidos na Tabela 28 a seguir:

Tabela 28 – Municípios que utilizam o mesmo *layout* em seus portais de informação – Tipo 4.

Município	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
Município 3	51	4	55
Município 13	56	0	56
Município 16	99	25	124

Fonte: resultados da pesquisa.

Apesar de se tratar de grupo pequeno, visualizam-se notas muito distintas, sendo que Município 3 é o que menos atende à LAI (51, 4 e 55) e Município 16 o que mais fortemente atende a LAI (99, 25 e 124). Essa constatação reforça a sugestão de que a escolha das ferramentas tecnológicas não tem interferência direta nos resultados, ou seja, que a capacidade estatal não depende única e exclusivamente da solução de tecnologia de informação contratada pelo município.

A análise estatística descritiva dos dados exhibe o seguinte resultado (Tabela 29):

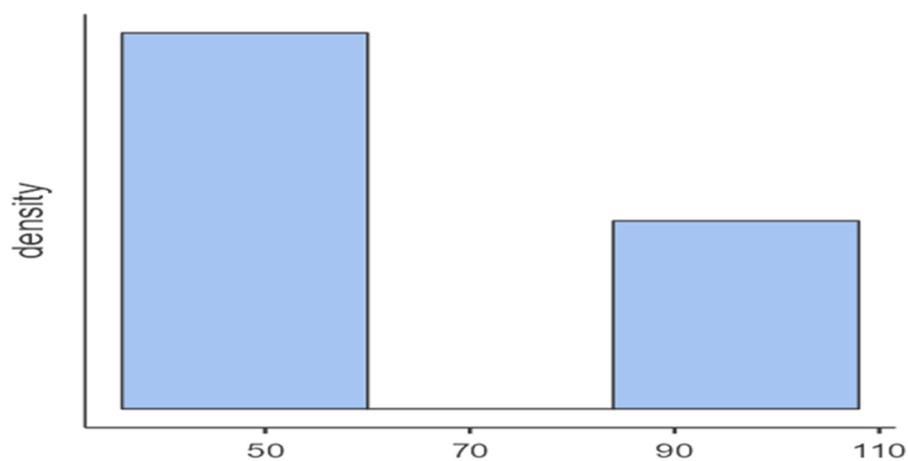
Tabela 29 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 4.

	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
N	3	3	3
Omisso	0	0	0
Média	68.7	9.67	78.3
Mediana	56	4	56
Desvio- padrão	26.4	13.4	39.6
Mínimo	51	0	55
Máximo	99	25	124
25° percentil	53.5	2.00	55.5
50° percentil	56.0	4.00	56.0
75° percentil	77.5	14.5	90.0

Fonte: resultados da pesquisa.

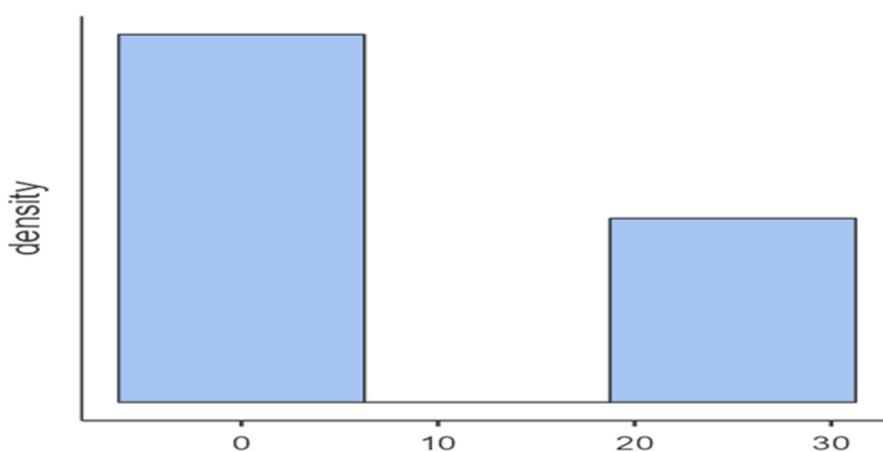
Percebe-se ainda que todas as notas médias das subcapacidades técnico-administrativa, político-relacional e capacidade estatal do grupo (respectivamente, 68,7, 9,67 e 78,3) são inferiores às do universo estudado (146, 20,2 e 120). As Figuras 21, 22 e 23 ilustram esses achados.

Figura 21 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 4.



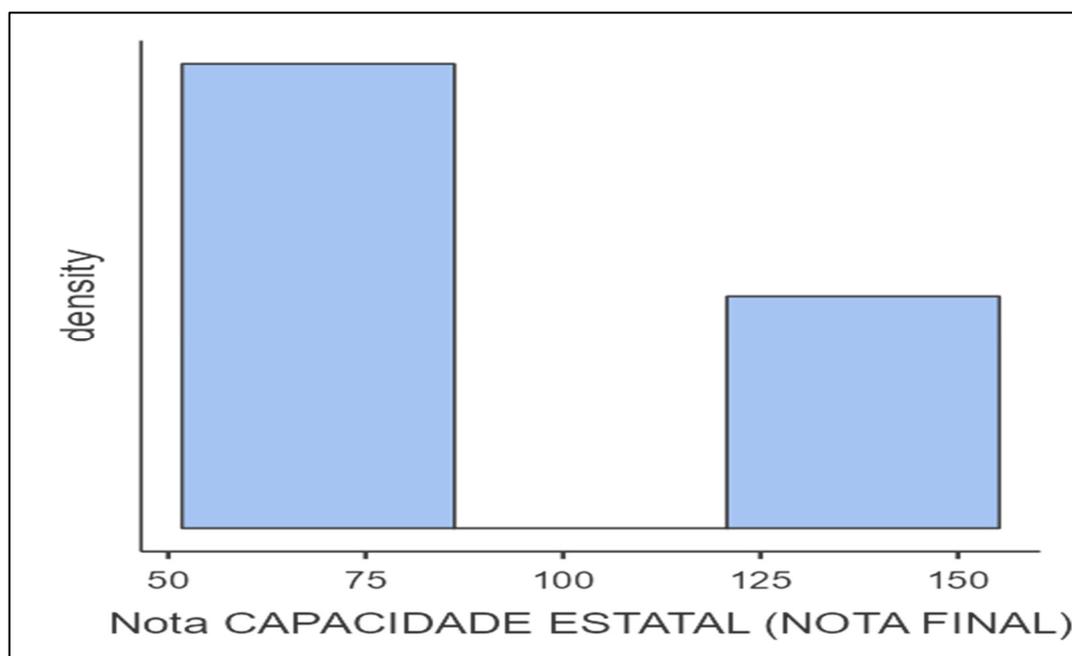
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 22 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 4.



Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 23 – gráfico de barras ilustrativo da nota final de capacidade estatal do grupo tipo 4.



Fonte: resultados da pesquisa.

Prosseguindo, apresenta-se a Tabela 30 com os resultados agrupados pelo quinto tipo de *layout* de portal de informação, que é composto por apenas 2 municípios.

Tabela 30 – Municípios que utilizam o mesmo *layout* em seus portais de informação – Tipo 5.

Município	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
Município 26	86	44	130
Município 29	99	44	143

Fonte: resultados da pesquisa.

A exemplo do tipo 3, os resultados são mais homogêneos, não havendo grandes disparidades de notas. Deve-se ponderar, contudo, que se trata de grupo pequeno, o que favorece essa situação.

Por esse motivo, não é possível reforçar, nem rechaçar a sugestão de que a escolha das ferramentas tecnológicas não tem interferência direta nos resultados, ou seja, que a capacidade estatal não depende única e exclusivamente da solução de tecnologia de informação contratada pelo município.

As estatísticas descritivas confirmam essa afirmação (Tabela 31).

Tabela 31 – Estatísticas descritivas do grupo tipo 5

	Nota SUBCAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	Nota SUBCAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL (NOTA SIC)	Nota CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
N	2	2	2
Omisso	0	0	0
Média	92.5	44.0	137
Mediana	92.5	44.0	137
Desvio-padrão	9.19	0.00	9.19
Mínimo	86	44	130
Máximo	99	44	143
25° percentil	89.3	44.0	133
50° percentil	92.5	44.0	137
75° percentil	95.8	44.0	140

Fonte: resultados da pesquisa.

Percebe-se que a nota média da subcapacidade técnico-administrativa (92,5) é inferior à do universo estudado (108). Contudo, as notas médias das subcapacidades político-relacional (44) e da capacidade estatal (137) são superiores em relação às do universo pesquisado (146 e 20,2).

Por fim, apresenta-se a Tabela 32 com os resultados agrupados dos municípios que apresentam *layouts* de portal de informação totalmente distintos (entre si e dos grupos anteriores), sendo o universo composto por 7 municípios – aqui chamados de tipos únicos.

Tabela 32 – Municípios que não utilizam o mesmo *layout* em seus portais de informação – “tipos únicos”.

Município	SUBCAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
Município 15	87	29	116

Município 17	124	24	148
Município 4	86	25	111
Município 20	123	46	169
Município 32	127	0	127
Município 35	112	52	164
Município 36	135	53	188

Fonte: resultados da pesquisa.

O referido grupo reúne municípios com notas muito distintas, sendo os piores resultados de subcapacidade técnico-administrativa e capacidade estatal exibidos por Município 4 (86 e 111) e o pior em subcapacidade político-relacional é Município 32. Em contrapartida, os melhores resultados de todo o universo estudado são exibidos por Município 36 (135, 53 e 188). Esse achado reforça a sugestão de que a escolha das ferramentas tecnológicas não tem interferência direta nos resultados, ou seja, que a capacidade estatal não depende única e exclusivamente da solução de tecnologia de informação contratada pelo município.

A análise estatística descritiva dos dados exhibe o seguinte resultado, conforme Tabela 33:

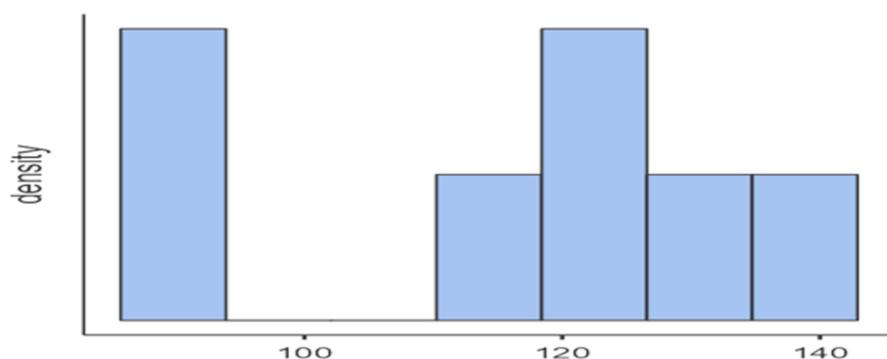
Tabela 33 – Estatísticas descritivas do grupo “tipos únicos”.

	SUBCAPACIDADE TÉCNICO- ADMINISTRATIVA (NOTA PORTAL SEM SIC)	SUBCAPACIDADE POLÍTICO- RELACIONAL (NOTA SIC)	CAPACIDADE ESTATAL (NOTA FINAL)
N	7	7	7
Omisso	0	0	0
Média	113	32.7	146
Mediana	123	29	148
Desvio- padrão	19.6	19.1	29.2
Mínimo	86	0	111
Máximo	135	53	188
25° percentil	99.5	24.5	122
50° percentil	123	29.0	148
75° percentil	126	49.0	167

Fonte: resultados da pesquisa.

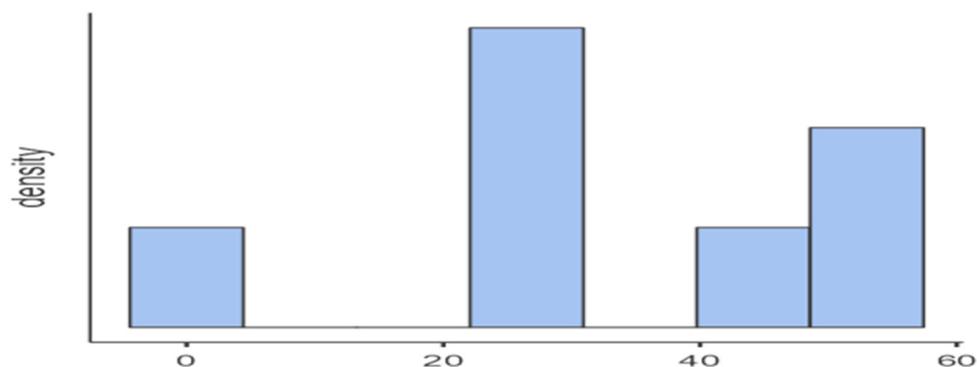
Percebe-se que a nota média da subcapacidade técnico-administrativa do grupo (113) é inferior à do universo estudado (146). Contudo, as notas médias das subcapacidades político-relacional e da capacidade estatal (32,7 e 146) são superiores à média geral (20,2 e 117). As Figuras 24, 25 e 26 a seguir ilustram essa situação.

Figura 24 – Resultado final da subcapacidade técnico-administrativa no grupo “tipos únicos”



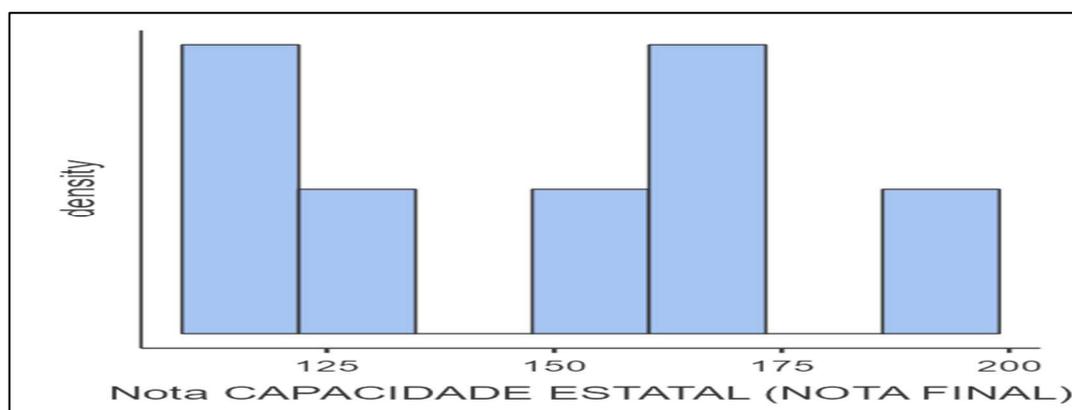
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 25 – Resultado final da subcapacidade político-relacional no grupo “tipos únicos”



Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 26 – Nota final da capacidade estatal no grupo “tipos únicos”.



Fonte: resultados da pesquisa.

Repise-se que o referencial teórico não menciona que vários municípios utilizam o mesmo *lay out* de portais de informação. Nesta pesquisa, este achado não parece ter relação direta com as notas finais da capacidade estatal.

4.6 Análise da quantidade de audiências públicas realizadas

Neste momento, é importante analisar a quantidade de audiências públicas realizadas, o que se insere na questão 44 do Roteiro de avaliação. Lembre-se que essa foi a única resposta tratada de forma separada para que o valor encontrado (quantidade de audiências públicas realizadas) não contaminasse a apuração das notas.

A realização de audiências públicas é uma das formas de se estimular a participação popular e a transparência pública, o que é previsto expressamente no Artigo 9º., Inciso II da Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2019), sendo também tratada pela literatura de referência (Machete, 1996; Carmo, 2018). Simbolicamente, a audiência é a que mais aproxima o administrador da população, já que eles se reúnem em um mesmo ambiente para resolver, de forma colaborativa, um problema público.

Também se deve apontar que a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas tende a melhorar a qualidade e a legitimidade da decisão administrativa – em virtude da multiplicidade de pontos de vista e da ampliação da representatividade dos envolvidos (Rosas Huerta, 2008; França, Santos, 2019; Freire, Athias, 2018; Silva, Valadão Júnior, 2021). Advirta-se, contudo, que a interação direta entre a administração pública e a população em geral exige a prévia transparência das informações públicas, para que se corrija a assimetria de informações entre elas (Gruman, 2012).

Nesse sentido, chama a atenção o fato de que apenas quatro, dos 36 municípios, informaram a quantidade de audiências públicas realizadas nos últimos cinco anos. Os demais municípios não responderam ou apresentaram problemas no e-SIC, conforme será tratado com mais detalhes no último item desta seção de análise e discussão de dados. A saber, Município 3 não realizou nenhuma, Município 23 realizou uma, Município 2 realizou 9 e Município 36 realizou 22.

Esta situação confirma as retratadas por Di Marco (2019), que menciona a pouca acessibilidade das informações no portal da transparência para o cidadão comum e de Mendes (2019), ao notar que a carência de divulgação do portal por parte da administração pública e o

pouco envolvimento da população. Contudo, de forma distinta, Carmo (2018) noticia a existência de audiências públicas e de bom nível de utilização dos portais pela população.

Deve-se ressaltar que o portal de informações do município de Município 2 informa a realização de 9 (nove) audiências públicas. Contudo, na pesquisa realizada junto ao e-SIC, conforme narrado na seção 4.7 abaixo, não foi possível obter a referida informação. Esta situação revela um dos problemas advindos da ausência de transparência pública, qual seja, a impossibilidade de se confirmar a veracidade das informações fornecidas.

Retomando a análise, a qualidade das informações prestadas por aqueles três municípios também é heterogênea. Os dois primeiros municípios forneceram informação limitada ao questionamento feito (quantidade e assunto). Por sua vez, o município de Município 36 forneceu arquivo com informações detalhadas sobre cada uma das audiências públicas realizadas, bem como o assunto tratado, o extrato da respectiva publicação no Diário Oficial do Município, identificando o número da edição, data e página.

Neste ponto, é importante retomar as considerações feitas linhas acima ao tratar do subgrupo incentivo a participação popular (nota ao item 17 do Roteiro de avaliação). Naquela ocasião, ponderou-se que as baixas notas obtidas pelos municípios (33 deles com nota zero) eram um destaque negativo do universo estudado.

Agora, soma-se a essa situação a baixa quantidade de audiências públicas realizadas, visto que 33 municípios não realizaram (ou não informaram ter realizado) nenhuma audiência pública nos últimos cinco anos.

Esses dois resultados sugerem que a grande maioria dos municípios analisados não se preocupa com a participação popular na formulação, condução e avaliação das políticas públicas, ou seja, com os aspectos mais atinentes à subcapacidade político-relacional.

4.7 Análise das respostas dos municípios a um pedido real de informação realizado pelos portais

Após a análise dos portais da transparência e a atribuição de notas para cada quesito estabelecido no Apêndice A - Roteiro de avaliação dos portais de informações dos municípios, a segunda parte da pesquisa consistiu em encaminhar um pedido real de informação, utilizando o SIC (Sistema de Informações ao Cidadão) eletrônico oferecidos pelas plataformas dos municípios estudados. Esse procedimento não estava previsto no projeto inicial da tese, mas se apresentou como relevante à medida que os dados colhidos sugeriam que os municípios não

detinham subcapacidade político-relacional, o que se refletia no descaso com a participação popular. Assim, essa etapa da pesquisa foi realizada com o propósito de retificar ou ratificar os dados analisados por meio de estatística inferencial.

O procedimento foi realizado em três etapas.

Primeiramente, verificou-se se existia ou não E-SIC (Sistema de Informações ao Cidadão Eletrônico) nos portais das prefeituras. Em seguida, foi realizado o cadastro no referido sistema. Nas situações em que houve algum problema de acesso, a situação foi relatada por uma das ferramentas eletrônicas de comunicação disponíveis no portal. Realizado com sucesso o cadastro, era formulada uma única pergunta, qual seja: “Gostaria de saber se foram realizadas audiências e consultas públicas nos últimos cinco anos. Em caso positivo, quantas foram e quais os assuntos foram tratados?”

Os resultados desta pesquisa de campo são detalhados no Apêndice D, individualizados por município e estão reunidos esquematicamente na Quadro 8 a seguir:

Quadro 8 – Resumo dos resultados a consulta ao e-SIC das prefeituras

Município	Existe e-SIC?	Foi possível o cadastro no e-SIC?	Se não foi possível o cadastro, a prefeitura respondeu no "fale conosco"?	Foi possível formular o pedido de informação?	Houve resposta ao pedido de informação?	Quantas audiências foram realizadas nos últimos 5 anos?
Município 1	não	-	-	-	-	-
Município 2	sim	não	não	não	-	-
Município 3	sim	sim	-	sim	sim	nenhuma
Município 4	sim	sim	-	sim	não	-
Município 5	não	-	-	-	-	-
Município 6	sim	sim	-	sim	não	-
Município 7	sim	não	não	não	-	-
Município 8	sim	sim	-	sim	não	-
Município 9	sim	não	não	não	-	-
Município 10	sim	não	sim	não	-	-
Município 11	sim	sim	-	sim	não	-
Município 12	sim	não	não	não	-	-
Município 13	não	-	-	-	-	-
Município 14	sim	sim	-	sim	não	-

Município 15	sim	sim	-	sim	não	-
Município 16	sim	não	não	não	-	-
Município 17	sim	não	não	não	-	-
Município 18	sim	não	sim	não	-	-
Município 19	sim	não	sim	não	-	-
Município 20	sim	sim	-	sim	não	-
Município 21	sim	sim	-	sim	não	-
Município 22	sim	não	não	não	-	-
Município 23	sim	sim	-	sim	sim	1
Município 24	sim	sim	-	sim	não	-
Município 25	sim	não	não	não	-	-
Município 26	sim	sim	-	sim	não	-
Município 27	sim	sim	-	sim	não	-
Município 28	sim	não	sim	não	-	-
Município 29	sim	sim	-	sim	não	-
Município 30	não	-	-	-	-	-
Município 31	sim	sim	-	sim	não	-
Município 32	sim	não	não	-	-	-
Município 33	sim	não	não	-	-	-
Município 34	sim	não	não	-	-	-
Município 35	sim	sim	-	sim	(indeferido)	-
Município 36	sim	sim	-	sim	sim	22

Fonte: resultados da pesquisa

O Quadro 8 permite uma percepção visual bem nítida do contexto relatado. A grande maioria dos municípios não apresentam subcapacidade político-relacional para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação. Dos 36 (trinta e seis) municípios estudados, todos

eles com mais de 10.000 (dez mil) habitantes, apenas 3 (três) responderam adequadamente ao questionamento feito na forma estabelecida pela Lei de Acesso à Informação.

De fato, quatro municípios nem sequer dispõem de e-SIC. Em 17 deles, foi possível o cadastro no e-SIC. Daqueles em que não foi possível o cadastro, somente 4 responderam ao pedido de auxílio formulado no “fale conosco” e nenhuma das respostas foi suficiente para solucionar o problema. Consequentemente, só foi possível formular o questionamento a 17 prefeituras. Desse total, apenas quatro responderam ao questionamento – uma delas (Município 35), indeferindo o pedido. Portanto, ao final, apenas três respostas foram obtidas.

Aqui, é possível triangular três resultados a respeito da subcapacidade político-relacional.

O primeiro trata do fraco desempenho geral dos portais nos itens 22 a 43 e ao item 45 do Roteiro de Avaliação dos Portais (Apêndice A deste trabalho). Conforme mencionado na seção 4.3., essa avaliação permitiu concluir que os portais não atendem de forma adequada às exigências mínimas estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação no que concerne à subcapacidade político-relacional. O confronto dos nossos resultados daquela seção com os estudos empíricos tratados na seção 2.3 demonstraram pouca evolução da subcapacidade político-relacional dos municípios no que concerne à Lei de Acesso à Informação na última década (Côrtes, 2014; Santos, 2017; Carmo, 2018).

Em segundo lugar, lembre-se o baixo índice de resposta efetiva aos questionamentos reais formulados pelo pesquisador na etapa da pesquisa descrita na seção 4.7. Dos 36 municípios pesquisados, apenas 3 forneceram a resposta ao questionamento, ou seja, 8,33% de taxa de resposta. Em 19 (dezenove) prefeituras, nem sequer foi possível formular o pedido de informação, pois as dificuldades das ferramentas de tecnologia da informação (quando oferecidas) foram intransponíveis. Situações semelhantes foram reportadas por Côrtes (2014), que noticiou que a maioria dos municípios não havia implantado o SIC eletrônico e por Santos (2017), que menciona a resistência da administração pública em fornecer as informações não obrigatórias. Contudo, Carmo (2018) reporta qualidade razoável nas respostas às solicitações de informações.

Em terceiro lugar, deve-se destacar a pequena quantidade de audiências públicas realizadas nos últimos cinco anos, conforme analisado na seção 4.6. Dentre as únicas três respostas obtidas, um município informou não ter realizado nenhuma e outro, apenas 01 (uma) e o terceiro, 22 (vinte e duas). Ressalte-se que o portal de Município 2 informa a realização de 9 (nove) audiências públicas nos últimos cinco anos, mas não foi possível formular a pergunta pelo e-SIC. Percebe-se, assim, um baixo estímulo dos municípios à participação popular direta.

Esta situação confirma as retratadas por Di Marco (2019), que menciona a pouca acessibilidade das informações no portal da transparência para o cidadão comum e de Mendes (2019), ao notar que a carência de divulgação do portal por parte da administração pública e o pouco envolvimento da população. Contudo, de forma distinta, Carmo (2018) noticia a existência de audiências públicas e de bom nível de utilização dos portais pela população.

Ainda é importante lembrar a importância da participação popular no processo de elaboração de políticas públicas, melhorando tanto a qualidade da decisão administrativa quanto a sua legitimidade exatamente por contarem com múltiplos pontos de vista e com maior representatividade dos envolvidos (Rosas Huerta, 2008; Silva, Valadão Júnior, 2021). A interação direta entre a administração pública e a população em geral exige a prévia transparência das informações públicas, para que se corrija a assimetria de informações entre elas (Gruman, 2012).

Deve-se destacar que a Lei de Acesso à Informação, em seu Artigo 9º., Inciso II, estabelece expressamente que o acesso às informações se dará mediante a participação popular direta, mediante a realização de audiências ou consultas públicas ou de outras formas.

A análise conjunta dessas três fontes de pesquisa permite concluir que há pouco incentivo dos municípios ao envolvimento de outros agentes políticos (população, entidades não-governamentais e outros) na elaboração, na formatação, na aplicação e na avaliação de resultados das políticas públicas, ou seja, baixa subcapacidade político-relacional. Esta situação confirma os achados de Côrtes (2014), que menciona que a maioria dos municípios não implantou SIC eletrônico, de Santos (2017), que sinaliza resistência dos órgãos públicos em fornecer as informações não obrigatórias, de Di Marco (2019), ao notar a pouca acessibilidade das informações para o cidadão comum e de Mendes (2019), ao informar que a falta à Administração Pública divulgar a existência do portal da transparência e que a população tem pouco envolvimento e conhecimento dos serviços. Contudo, em sentido diverso são os achados de Carmo (2018), que sinalizou um razoável acesso aos portais de transparência e que os municípios realizam audiências públicas para discussão dos planos de gestão e de implementação do orçamento participativo, o que trazia como benefício para os munícipes e para o poder público a aproximação entre eles.

A baixa subcapacidade político-relacional contrasta fortemente com o resultado obtido na análise da subcapacidade técnico-administrativa. De fato, a nota média foi de 97,1, sendo, aproximadamente, 66,43% da nota máxima atribuível. A menor nota foi 25 (Município 34) e a maior, 135 (Município 36), com, respectivamente, 17,12% e 92,47% da nota máxima atribuível. A contraposição desses resultados permite concluir que as prefeituras, de forma geral,

preocupam-se mais com a as exigências de apresentação formal de informações do que com o envolvimento com outros atores político-sociais (tais como população em geral e entidades não governamentais). Sugere-se que pesquisas futuras busquem identificar os motivos desta disparidade.

4.8 Análise de conteúdo das entrevistas realizadas com os representantes do Ministério Público de Minas Gerais

A última etapa da pesquisa de campo consistiu na entrevista de representantes do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Originariamente, estavam previstas a realização de nove entrevistas, com os(as) promotores(as) de justiça responsáveis pelos cinco municípios melhor classificados e pelos cinco pior classificados no ranking elaborado conforme a seção 4.1 desta tese. Assim, a intenção era entrevistar os promotores de justiça responsáveis pela tutela do patrimônio público (e, conseqüentemente, da transparência pública) nos municípios de Município 36, Município 23, Município 20, Município 35 e Município 2 – as cinco melhores – e de Município 14, Município 13, Município 3, Município 5 e Município 34 – as cinco piores.

Inicialmente, o pesquisador fez contato telefônico com as secretarias que auxiliam os respectivos profissionais e expôs o conteúdo da pesquisa e a necessidade das entrevistas. Logo em seguida, foi formalizado o pedido de entrevista via mensagem eletrônica – por e-mail ou por whatsapp, conforme a exigência das respectivas secretarias. Contudo, somente foram obtidas três respostas favoráveis, a saber, das promotorias de Município 35, de Município 2 e de Município 14 (que também é responsável por Município 13). O promotor de Município 23 respondeu negativamente ao pedido de entrevista, alegando estar à frente da comarca há pouco tempo. Insisti no pedido, mas a resposta foi novamente negativa. Todas as demais promotorias foram contactadas uma segunda vez, mas não forneceram nenhuma resposta.

Assim, o propósito inicial foi parcialmente frustrado. Realizaram-se apenas as três entrevistas, todas via plataforma eletrônica Microsoft Teams. O conteúdo foi gravado em mídia magnética e integralmente transcrito de forma manual pelo pesquisador. Em seguida, realizou-se a análise de conteúdo, buscando a codificação das informações fornecidas. Infelizmente, a pequena quantidade de entrevistas realizadas não foi suficiente para se atingir a saturação. Apesar disso, algumas impressões observadas nas etapas de pesquisa anteriores puderam ser reforçadas e outras novas perspectivas surgiram – e que merecem novos estudos posteriores.

A primeira observação que merece realce é, em si mesma, a baixa adesão dos promotores de justiça ao pedido de entrevista. Como se percebeu em outras etapas da pesquisa, os municípios exibiram baixa subcapacidade político-relacional – exatamente a que se refere à relação com outros entes e com a sociedade em geral. Pode-se pensar, assim, que o ambiente fiscalizatório da transparência pública realmente não é adequado.

Avançando, importa mencionar que as categorias encontradas foram as seguintes: atendimento à LAI, MP como fiscal, E-SIC, sanções por descumprimento, Lei de Improbidade Administrativa, fiscalização da sociedade civil, tecnologia de acesso, controle por outros órgãos, Lei Geral de Proteção de Dados.

Na categoria atendimento à LAI, a impressão geral é de que houve uma evolução no atendimento das exigências da Lei de Acesso à Informação pelos municípios nos últimos sete anos. Mencionou-se que o Estado de Minas Gerais era um dos piores no ranking da transparência elaborado pela Controladoria Geral da União. Para enfrentar esse quadro, o Ministério Público realizou um trabalho concentrado e extrajudicial a partir de 2017, reunindo-se com representantes dos municípios, estimulando-os a desenvolverem as condições para o atendimento a LAI. Assim:

Quando eu assumi aqui, nós estávamos em pleno PGA, que é o Plano Geral de Atuação do Ministério Público de Minas Gerais, com justamente a questão do Portal da Transparência, porque (...) Minas Gerais era um dos piores do ranking nacional (...) naquele momento era zero acesso (...) nós entendemos por um trabalho extrajudicial, com a perspectiva de resolutividade (Entrevistado 2)

no período de dezembro de 2016 até 8 de agosto de 2020 (...) eu fui o promotor de justiça ordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público do Estado de Minas Gerais (...) Nessa época, (...) foi lançado foi o Programa (...) Águas Limpas (...) Que é um programa que se presta exatamente à avaliação da política de transparência pública ativa dos municípios (...) ele se tornou um plano de atuação (...) em virtude (...) de detecções (...) os dados que eram apresentados pela, pela, Controladoria Geral da União no âmbito do estado de Minas Gerais que, confesso, é um tanto desalentador. (Entrevistado 3)

Na mesma categoria, a impressão geral é de que, atualmente, há um atendimento satisfatório das requisições feitas pelo Ministério Público.

Todas as questões que chegaram aqui foram resolvidas. A partir da instauração do procedimento. (Entrevistado 1)

a minha percepção é que ao comparar com 2017, nós temos um nível de eficiência melhor na publicidade das informações. (Entrevistado 2)

É... eu tenho atendidas as minhas requisições. Eu não tenho problemas de requisições de informações, enquanto promotor de justiça, naturalmente, qualquer dificuldade perante as administrações municipais da comarca de Município 35. Obviamente, você tem algum retardo aqui, ou algum retardo acolá... (Entrevistado 3)

Estas informações colidem com os resultados de nossa pesquisa de campo, em que se formulou um pedido real de informações a todas as prefeituras do universo estudado. Conforme documentado na seção 4.7, apenas os municípios de Município 3, Município 23 e Município 36 responderam ao questionamento formulado na pesquisa. O município de Município 35 indeferiu nosso pedido de informação. Ou seja, os municípios a que se referem os promotores de justiça entrevistados não responderam ao questionamento do pesquisador. Assim, pode-se pensar que as requisições de informação formuladas pelo Ministério Público recebem mais atenção do que as originadas da sociedade civil em geral.

Na categoria MP como fiscal encontram-se referências a atuação institucional do Ministério Público como fiscal do atendimento a transparência pública. Este poder-dever decorre diretamente da Constituição Federal. Uma informação importante surgida nas entrevistas é que os(as) promotores(as) de justiça tem preferido atuar de forma extrajudicial, ou seja, solicitar administrativamente as informações e se reunirem pessoalmente com representantes das prefeituras para solucionar os obstáculos – evitando o ajuizamento de ações para atingirem estes objetivos.

Quando chegam reclamações aqui, de eventuais descumprimentos da Lei de Acesso à Informação a gente instala um procedimento e pede informações da prefeitura. (Entrevistado 1)

a gente atuou no extrajudicial... tinha acabado do Conselho Nacional do Ministério Público regulamentar um novo procedimento, que é um procedimento administrativo. Porque, no inquérito civil, eu trabalho com a perspectiva de investigação de um ilícito. E essa indução de política pública, que é algo que o Ministério Público tem trabalhado muito, ela estava sem procedimento. (Entrevistado 2)

Geralmente essas informações (...) você busca (...) quando as irregularidades são confirmadas (...) surge... naturalmente, na atualidade nós estamos tendo mais é composições, (...). É, o ANPC veio aí e está sendo uma grande válvula de escape da burocracia e da morosidade que nós encontramos em uma demanda judicial. (Entrevistado 3)

Esta informação não foi citada por nenhuma das obras da referência bibliográfica e pode ser um elemento para pesquisas futuras. Isto porque, aparentemente, é uma forma mais efetiva de se garantir o atendimento geral da administração pública ao princípio da transparência. De forma semelhante, a pesquisa de Silva (2019) apontou que o fator determinante para a transparência foi a intervenção do Ministério Público.

Prosseguindo, apenas um dos promotores de justiça abordou o E-SIC, o sistema eletrônico dos portais da transparência para a resposta a pedidos específicos de informação. E ainda assim, a referência foi vaga, não se notando qualquer irregularidade ou funcionamento ineficiente. Trata-se de uma circunstância que colide diretamente com os resultados da pesquisa de campo

expressa na seção 4.7 desta tese. Mais uma vez, a não-resposta parece ser uma resposta. Se incumbe ao Ministério Público a fiscalização por excelência da transparência pública e os seus representantes não mencionam a existência do problema desta natureza, aparentemente eles o ignoram completamente.

é um sistema? E-SIC é um sistema? (...) Não. De... dessa ferramenta, não. Houve um outro inquérito civil... também houve uma divergência quanto a isso. É. De onde se faria, é... o pedido. O cidadão gostaria de algumas informações, cópia de... de contratos. E ele pediu na ouvidoria do município, e a ouvidoria não deu porque disse que não era com eles (Entrevistado 1)

Prosseguindo, na categoria sanções por descumprimento os entrevistados mencionaram que a ausência das informações já embasaram ações de improbidade administrativa, cobrança de multas e prestação de serviços a comunidade.

É, houve um descumprimento, (...) de uma requisição ao prefeito de informações por parte da câmara municipal de Município 2. E, e isso virou uma ação de improbidade. (Entrevistado 1)

Nós temos aqui ANPC (...) em que você verificou a ocorrência inclusive, de improbidade administrativa (...) já tive várias situações de pagamento de multa civil, (...) prestação de serviços a comunidade, aqui, pra pessoa física (Entrevistado 3)

Na categoria Lei de Improbidade Administrativa reúnem-se referências à dificuldades de atuação do Ministério Público após a alteração da Lei de Improbidade Administrativa. Os(as) entrevistados(as) mencionam que, na sua redação original, a Lei de Improbidade Administrativa permitia a responsabilização dos agentes públicos pela ausência das informações. Contudo, uma alteração legislativa ocorrida em 2021 restringiu as hipóteses de imputação de improbidade administrativa às situações de dolo e de enriquecimento ilícito, o que teria enfraquecido a coercibilidade do Ministério Público, até mesmo para a sua atuação extrajudicial.

É. Doutor, pois é. Eu acredito que não, porque... é... não é mais improbidade. Assim, é... do ponto de vista do Ministério Público, do ponto de vista das ações coletivas sancionatórias. É... seria uma infração político-administrativa. Eventualmente, um crime. Também, é. Na seara criminal, talvez, por prevaricação. A depender do, do dolo. (Entrevistado 1)

Eu classifico ele antes e depois da alteração da Lei de Improbidade Administrativa. (...) Existia um nível de (...) respeito. E pode ser até por temor, (...) como nós tínhamos a improbidade (...) a gente... olha, ou vai fazer ou não tá cumprindo a Lei e é uma improbidade e eu vou ajuizar (...) Eu ousou dizer que talvez, hoje eu não conseguisse finalizar os PGAs sem ação judicial (...) (Entrevistado 2)

Trata-se de uma perspectiva não abordada em nenhuma obra do referencial teórico e que merece ser objeto de pesquisas futuras, em virtude da potencial redução da efetividade da Lei de Acesso à Informação.

Na categoria fiscalização da sociedade civil as manifestações são no sentido de que é necessária e salutar a participação popular. Contudo, ela não é muito frequente na prática e, na maioria das vezes, é uma forma dissimulada de disputa entre grupos políticos. Além disso, menciona-se que a sociedade em geral precisa conhecer o funcionamento das ferramentas tecnológicas para participar de forma legítima e eficiente no processo fiscalizatório.

Ações da sociedade civil certamente auxilia no controle social (...) da transparência (...) na medida em que (...) o cidadão cobra o direito dele (...). E... e isso gera... se não for atendido, pode gerar uma cobrança por parte do Ministério Público, por parte do Tribunal de Contas, por parte da Câmara Municipal. *(Entrevistado 1)*

vamos ser realistas, eu não me deparei com cidadãos puramente comprometidos com o controle social como eu estudo, né. Então, aquele controle social, do ponto de vista teórico, ele não se concretiza. O que a gente tem são pessoas que estão ligadas com grupos, que estão disputando poder e que se utilizam, obviamente, das informações que são públicas pra, digamos, fazer esse enfrentamento que é o que eles colocam como natural da política *(Entrevistado 2)*

O que que é que, que, que, nós verificamos? É que além disso, também, é importante que também o usuário tenha essa curiosidade de se familiarizar. (...) E muitas dessas dificuldades, penso eu, ainda tem uma certa naturalidade. Ou seja, você precisa se familiarizar com essa ferramenta. *(Entrevistado 3)*

A necessidade e a importância do controle social são amplamente mencionadas na literatura de referência e confirmadas na fala dos entrevistados. Contudo, a utilização dos instrumentos da Lei de Acesso à Informação para perseguição e embates políticos é ignorada pela literatura. Mais uma vez, pode-se pensar em outro tema para estudos futuros.

Na categoria tecnologia de acesso encontramos reflexões no sentido de que os sistemas de informação jamais foram empecilhos reais à implementação da Lei de Acesso à Informação. Diferentemente, os relatos são de que o envolvimento pessoal dos gestores, seu compromisso pessoal – ou seja, a vontade política – é que são determinantes no atendimento dos ditames da transparência.

na época existia tecnologias do setor público que eram de acesso gratuito pros municípios, mas aí eles alegavam questão de qualidade (...) na prática eu sinto que há uma manipulação das informações pelos gestores com o auxílio dessas empresas que é tudo muito nebuloso. (...) a gente ficava muito nessa questão dos sistemas, porque tinha isso, lá... o gratuito não funciona... é... temos que licitar... (...) Eu (...) fazia uma reunião e da ata da reunião tirava algumas deliberações (...) não houve necessidade (...) de ajuizamento de ação. *(Entrevistado 2)*

já lá, desde 2017, 2018, com toda franqueza, eu posso lhe dizer que não era o aspecto tecnológico ou o acesso a tecnologia que inibia (...) os municípios, seja no âmbito (...) legislativo, seja no âmbito executivo, de disponibilizarem as informações, especialmente, na execução das políticas de transparência pública ativa. (...) Você, muitas das vezes se depara com (...) um município, com menor orçamento (...) pode ter uma (...) política de transparência pública maior, ou, se, melhor dizendo, de melhor efetividade, né... do que um que tenha uma, um maior condição orçamentária de executar a mesma política pública. Ou seja, é de fato, uma questão de vontade de execução da política pública *(Entrevistado 3)*

Trata-se de uma informação importantíssima, pouco abordada pela literatura de referência (Silva, 2019; Novais, 2016) e que pode se descortinar como o verdadeiro elemento determinante do resultado dos municípios no atendimento dos propósitos da Lei de Acesso à Informação. De fato, as análises realizadas nesta tese não confirmam as referências bibliográficas, que sugerem que os municípios com maiores condições socio-econômicas tendem a ser mais transparentes (Cruz e outros, 2012; Baldissera, 2018).

Mais uma vez, trata-se de importante sugestão para estudos futuros.

A categoria controle por outros órgãos reúne os relatos dos(as) entrevistados(as) de que há uma negligência geral dos demais órgãos de controle interno e externo a respeito da transparência pública.

eu te digo assim, que os controles são inexistentes (...) do ponto de vista teórico, o que pra mim, mais falha hoje é o controle externo do poder legislativo. Esse é inexistente, mesmo (...). Porque ele fica muito baseado nos acordos locais, das políticas (...) a gente fez (...) uma parceria do MP com o Tribunal de Contas (...) Mas (...) eu nunca recebi nenhuma informação, seja de que (...) verificamos e tá tudo certo, verificamos e tá errado... (*Entrevistado 2*)

Esta situação também não foi tratada pela literatura de referência e pode auxiliar na compreensão da baixa efetividade da LAI a respeito da subcapacidade político-relacional.

A última categoria encontrada nas entrevistas é Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Neste tópico, reúnem-se as preocupações dos entrevistados a propósito do entrechoque da sobredita Lei com a Lei de Acesso à Informação. Relata-se que interpretações (reputadas por equivocadas) podem levar a retrocessos da transparência pública, a pretexto de se tutelar a intimidade dos cidadãos.

A Universidade Estadual de Minas Gerais tem um campus aqui (...) eles fizeram (...) um... simpósio, um seminário, até, um evento científico aqui, muito bom. Da... Lei Geral de Proteção de Dados. É outra coisa que eu tô extremamente preocupada (*Entrevistado 2*)

Temos aí a Lei Geral de Proteção de Dados, (...) umas certas interpretações que parecem querer levar para algumas (...) conclusões que levariam a restrições daquilo que nós já tenhamos construído de avanço com (...) a Lei de Acesso à Informação. (...) eu fico muito preocupado (...) com algumas interpretações que tem sido dadas a Lei Geral de Proteção de Dados que me parecem (...) contrariarem ou colidirem com os propósitos da Lei de Acesso à Informação (*Entrevistado 3*)

Trata-se de outra referência ignorada pela literatura de referência e que parece apontar para um horizonte de pesquisa importante. De fato, trata-se da colisão de dois princípios de mesma estatura constitucional, ambos com grande potencial de repercussão sobre as relações entre cidadãos e órgãos públicos.

Ao cabo desta seção, percebe-se que o pequeno número das entrevistas não foi suficiente para o atingimento completo dos objetivos da pesquisa. Contudo, longe de se tratar de etapa estéril, várias ilações podem ser extraídas dos relatos.

De início, a pouca adesão dos promotores de justiça aos pedidos de entrevista já pode ser considerada como um resultado em si mesmo. Ou seja, mais um elemento de pesquisa que sugere baixa subcapacidade político-relacional.

De fato, os relatos contrariam o resultado da pesquisa no que tange ao atendimento em geral dos pedidos de informação. Assim, pode-se pensar que as requisições de informação formuladas pelo Ministério Público recebem mais atenção do que as originadas da sociedade civil em geral.

As entrevistas confirmam que a participação popular é importante, mas pouco frequente.

Ademais, os entrevistados sugerem várias possíveis abordagens explicativas para a baixa subcapacidade político-relacional dos municípios, a saber, o desconhecimento do Ministério Público sobre o não-funcionamento do e-SIC, a alteração da Lei de Improbidade Administrativa que enfraqueceu os seus poderes fiscalizatórios, a utilização dos instrumentos da LAI para perseguição e embates políticos, a ausência de atuação de outros órgãos de controle e a possível mitigação da LAI pela LGPD.

Por fim, os relatos sugerem alguns fatores que contribuem para a efetivação da transparência, a saber, a atuação extrajudicial do MP para exigir o cumprimento da LAI, a acessibilidade da tecnologia da informação e a vontade política dos gestores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao cabo desta tese, cumpre resgatar as considerações que foram lançadas ao longo de todo o trabalho, sistematizando-as e ponderando se os objetivos foram alcançados.

Entendemos que o primeiro dos objetivos específicos foi adequadamente satisfeito. Trata-se de descrever as exigências formuladas pela Lei de Acesso à Informação, o que foi realizado nas seções 2.2 e 2.3.

No mesmo sentido, foi possível identificar de forma detalhada as subcapacidades técnico-administrativas que os municípios Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba detêm, bem como as que não detêm, para atender às exigências da LAI.

De forma semelhante, ao perseguir o terceiro objetivo específico, percebeu-se que os municípios estudados são, de uma forma geral, muito carentes de capacidade político-relacional.

Detalhando o atendimento desses objetivos, primeiramente, cumpre notar que a pesquisa evidenciou que todos os 36 (trinta e seis) municípios da região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba que possuem população superior a 10.000 (dez mil) têm portal de informações na internet. Assim, eles atendem à exigência primeira da Lei de Acesso à Informação (Artigo 8º., §2º. da Lei 12.527/2011). Entretanto, a forma, a qualidade e a quantidade dos dados disponíveis divergem entre as prefeituras analisadas.

De fato, apurou-se que os municípios apresentam capacidades estatais muito díspares. Isso porque a nota média da somatória dos quesitos do Roteiro de avaliação dos portais de informação foi de 117, com, aproximadamente, 48,34% da nota máxima atribuível. A menor nota foi 25 (Município 34) e a maior, 188 (Município 36), sendo, respectivamente, 10,33% e 77,68% da nota máxima atribuível. Os nove municípios que menos atendem à LAI (Município 1, Município 3, Município 5, Município 6, Município 13, Município 14, Município 28, Município 31 e Município 34) obtiveram nota de até 97 e os nove que mais fortemente atendem (municípios Município 2, Município 17, Município 20, Município 21, Município 23, Município 24, Município 29, Município 35 e Município 36), a partir de 143.

Observou-se, assim, que o município com maior população e PIB apresentou o melhor resultado. Contudo, outros com condições semelhantes entre si, exibiram resultados bem distintos – o que se percebe comparando Município 1 (30º. lugar) e Município 17 (8º. lugar) ou Município 34 (36º. lugar) e Município 20 (3º. lugar).

Assim, confirmaram-se apenas parcialmente os resultados preconizados pelos estudos teóricos de Cruz e outros (2012) e de Baldissera (2018) e se aproximaram mais dos colhidos por Silva (2019).

Por outro lado, os estudos empíricos exibem uma situação um pouco mais delicada, pois pesquisas que utilizam bases de dados semelhantes chegam em resultados díspares. De fato, Silva (2013), Marques (2014) e Arruda (2016) associam maiores níveis de transparência a melhores índices socioeconômicos, tais como PIB, receita corrente líquida, orçamento anual, tamanho da população, IDH e taxa de emprego. Ressalve-se que o mesmo Marques (2014) indica que PIB *per capita*, taxa de analfabetismo e IDH não influenciam no resultado.

Entretanto, Gama (2015), Falconiery (2016), Novais (2016), Oliveira (2018) e Silva (2019) indicam que os fatores socioeconômicos são irrelevantes. Novais (2016) e Arruda (2016) destacam a importância da iniciativa da Administração e Silva (2019) e da intervenção do Ministério Público.

A multiplicidade de resultados díspares sugere que o nível de transparência é multifatorial e que não é determinado exclusivamente por variáveis socioeconômicas.

A mesma heterogeneidade restou presente na análise individualizada das subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional.

Analisando a subcapacidade técnico-administrativa, a nota média foi de 97,1, com, aproximadamente, 66,43% da nota máxima atribuível. A menor nota foi 25 (Município 34) e a maior, 135 (Município 36), com, respectivamente, 17,12% e 92,47% da nota máxima atribuível. Os nove municípios que menos atendem à LAI (Município 3, Município 5, Município 6, Município 8, Município 13, Município 14, Município 27, Município 31, Município 34) obtiveram nota de até 80 (a nota limite calculada é 83,8) e os nove que mais fortemente atendem à LAI (Município 2, Município 9, Município 17, Município 20, Município 22, Município 23, Município 25, Município 32, Município 36), a partir de 118 (a nota limite calculada é 117).

Já quanto à subcapacidade político-relacional, a nota média foi de 20,2, com, aproximadamente, 21,04% da nota máxima atribuível. A menor nota foi zero (Município 1, Município 5, Município 13, Município 32, Município 34) e a maior, 53 (Município 36), com, respectivamente, zero e 55,20% da nota máxima atribuível. Os municípios que menos atendem à LAI (Município 1, Município 3, Município 5, Município 13, Município 14, Município 18, Município 19, Município 22, Município 25, Município 28, Município 30, Município 32, Município 33 e Município 34) obtiveram nota de até 4 e os nove municípios que mais fortemente atendem à LAI (municípios Município 20, Município 21, Município 23, Município

24, Município 26, Município 27, Município 29, Município 35 e Município 36), a partir de 36 (o limite calculado é 34,5).

A partir dos casos estudados, pode-se pensar que, de uma forma geral, a subcapacidade técnico-administrativa recebe mais atenção dos municípios do que a subcapacidade político-relacional. De fato, as notas média, máxima e mínima atribuídas à subcapacidade técnico-administrativa são superiores (proporcionalmente) às da subcapacidade político-relacional.

Esta situação confirma parcialmente as conclusões de Novais (2016), ao sinalizar que a transparência decorre da iniciativa da Administração e não da demanda da comunidade; por Santos (2017), que notou resistência da Administração em fornecer as informações não obrigatórias e por Di Marco (2019), ao mencionar a pouca acessibilidade das informações dos portais da transparência para o cidadão comum.

Um dos fatores que pode ocasionar essa distorção é a própria dicção da Lei de Acesso à Informação, que traz maiores exigências atinentes à subcapacidade técnico-administrativa (nota máxima seria de 146 em face de 96 para a político-relacional). Outra explicação possível seria uma maior facilidade de fiscalização (real ou potencial) do atendimento aos itens que compõem a subcapacidade técnico-administrativa. Também se deve lembrar que, mesmo dentre as abordagens teóricas, há uma certa preferência por temas mais atinentes à subcapacidade técnico-administrativa (Condé, Leite, Fonseca, 2017; Marengo, 2017; Marengo, Strohschoen, Joner, 2017; Grin e outros, 2018; Grin; Abrucio, 2018; Aguiar, Lima, 2019; Silva, Valadão Júnior, 2021).

Outra questão que salta aos olhos é que os grupos dos nove municípios que menos atendem à LAI e dos nove que mais fortemente a atendem são bem diferentes para cada uma das dimensões analisadas (capacidade estatal, subcapacidade técnico-administrativa e subcapacidade político-relacional). Nota-se que apenas três municípios estão entre os nove que mais fortemente atendem à LAI em todas as três dimensões avaliadas, quais sejam, Município 20, Município 23 e Município 36. Por outro lado, apenas os municípios de Município 13 e de Município 34 estão entre os nove que menos atendem à LAI em todas as três dimensões avaliadas.

Ao analisar de forma mais detida as respostas aos itens que integram a subcapacidade técnico-administrativa, foi possível dividi-la em oito subgrupos, a saber: acessibilidade, atualização das informações, comunicação, controle financeiro, estrutura administrativa, incentivo à participação popular, informatização e, por fim, licitações e contratos administrativos. Note-se que o referencial teórico não alça essas categorias de análise ao *status* de subcapacidades administrativas – o que também não fizemos nesta tese. Contudo, a análise

dos resultados da pesquisa nos autorizou a tratá-las separadamente, pois permitiram enxergar situações peculiares a respeito da forma como a subcapacidade técnico-administrativa se apresenta no que tange às exigências de Lei de Acesso à Informação.

As notas obtidas podem ser organizadas em três grupos.

No primeiro, com nota inferior a 25% da máxima atribuível, está o subgrupo incentivo à participação popular – que obteve nota média de 7,65% da nota máxima. Nesse item, 33 dos 36 municípios pesquisados obtiveram nota zero. Trata-se de um destaque negativo do universo estudado, já que está diretamente ligado à possibilidade de intervenção da população nas políticas públicas, ou seja, próximo à subcapacidade político-relacional que, conforme já se percebeu, apresentou-se severamente prejudicada nos municípios estudados. Essa questão não é abordada na literatura de referência.

O segundo grupo reúne notas entre 50% e 75% da máxima atribuível. Aqui se encontram os itens referentes a controle financeiro (56,03%), comunicação (60,75%) e atualização das informações (65,25%). Esse pelotão intermediário se refere a informações sensíveis, como identificação do volume e beneficiários dos gastos públicos, de forma atualizada e ferramentas de comunicação com a administração. Sugere-se uma certa manipulação da divulgação dessas informações, uma transparência seletiva.

O terceiro grupo contém os itens avaliados acima de 75%, a saber, estrutura administrativa (77,5%), licitações e contratos administrativos (78,5%), informatização (87%), acessibilidade (91,75%). Os dois primeiros itens se referem ao conteúdo dos portais e são muito positivos, pois reúnem as informações sobre os órgãos e suas respectivas competências e sobre as compras e contratações de serviços pelo poder público.

Prosseguindo na análise, enquanto se visitavam os portais de informações dos municípios, percebeu-se que vários municípios utilizavam os mesmos aplicativos de informática para operacionalizar suas plataformas. Embora os portais não identificassem claramente os nomes dos fornecedores das soluções de tecnologia de informação, os *layouts* apresentados sugeriam fortemente que se tratava das mesmas empresas. Esse achado de pesquisa também não foi mencionado pela literatura de referência, que nem sequer trata dos *layouts* dos portais de informação.

Ressalte-se que o simples fato de vários municípios usarem a mesma solução de informática não é um problema em si mesmo. Contudo, pode indicar que a administração enxerga a LAI mais como um problema a ser resolvido e menos como uma oportunidade de melhorar a participação popular, o controle social e a transparência de suas informações. Pode também sugerir direcionamento na contratação.

Ao se analisarem os resultados de cada grupo de municípios em confronto com a média geral do universo estudado, não foi possível enxergar correlação. Em alguns casos, as notas eram semelhantes entre si, mas, em outros, havia grande heterogeneidade. Assim, foi possível pensar que a capacidade estatal, avaliada por meio das subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional não dependem única e exclusivamente da solução de tecnologia de informação contratada pelo município.

Prosseguindo, foram analisadas as quantidades de audiências públicas realizadas pelos municípios. Lembre-se que essa foi a única resposta tratada de forma separada para que o valor encontrado (quantidade de audiências públicas realizadas) não contaminasse a apuração das notas.

Nesse caso, chama a atenção o fato de que apenas quatro, dos 36 municípios, informaram a quantidade de audiências públicas realizadas nos últimos cinco anos. Município 3, Município 23 e Município 36 forneceram suas respostas via e-SIC, sendo a quantidade, respectivamente, zero, 1 (uma) e 22 (vinte e duas). Já o Município 2 informou em seu portal de informações a realização de 9 (nove) audiências, mas não respondeu ao requerimento via e-SIC. Os demais municípios não responderam ou apresentaram problemas no e-SIC.

Destaca-se que, mesmo dentre os três municípios que realizaram audiências públicas, a qualidade das informações prestadas é heterogênea. Os dois primeiros municípios forneceram informação limitada ao questionamento feito (quantidade e assunto). Por sua vez, Município 36 forneceu arquivo com informações detalhadas sobre cada uma das audiências públicas realizadas, informando o assunto tratado, extrato da respectiva publicação no Diário Oficial do Município, bem como identificando o número da edição, data e página.

A etapa seguinte da pesquisa consistiu em encaminhar um pedido real de informação, utilizando o Serviço de Informações ao Cidadão eletrônico (e-SIC) oferecido pelas plataformas dos municípios estudados. Esse procedimento não estava previsto no projeto inicial da tese, mas se apresentou como relevante à medida que os dados colhidos sugeriam que os municípios não detinham subcapacidade político-relacional, o que se refletia no descaso com a participação popular.

Nesse sentido, foi possível perceber que a maioria dos municípios não apresentam subcapacidade político-relacional para atender às exigências da Lei de Acesso à Informação. Isso porque, dos 36 (trinta e seis) municípios estudados, apenas 3 (três) responderam adequadamente ao questionamento feito na forma estabelecida pela Lei de Acesso à Informação – ou seja, menos de 10% de atendimento.

Após a detecção dessa situação, foi possível triangular três fontes de pesquisa que indicavam um sério descaso da maioria das prefeituras analisadas com a subcapacidade político-relacional.

O primeiro elemento é o baixo desempenho geral dos portais nos itens avaliados pelos itens 22 a 43 e ao item 45 do Apêndice A deste trabalho, em que a nota média foi de, aproximadamente, 21,04% da nota máxima atribuível. Quatro municípios obtiveram nota zero (Município 1, Município 5, Município 13, Município 32, Município 34) e a maior nota (Município 36) também não é alta, a saber, 55,20% da nota máxima atribuível. Essa avaliação permite observar que os portais não atendem de forma adequada às exigências mínimas estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação no que concerne à subcapacidade político-relacional.

A segunda fonte é o baixo índice de resposta efetiva aos questionamentos reais formulados pelo pesquisador. Dos 36 municípios pesquisados, apenas 3 forneceram a resposta ao questionamento, ou seja, 8,33% de taxa de resposta. Em 19 (dezenove) prefeituras, nem sequer foi possível formular o pedido de informação, pois as dificuldades das ferramentas de tecnologia da informação (quando oferecidas) foram intransponíveis.

O terceiro elemento é a baixa quantidade de audiências públicas realizadas nos últimos cinco anos. Das únicas quatro informações obtidas (uma delas, de Município 2, fora do e-SIC), um município não realizou qualquer audiência, outro, apenas uma, um terceiro, nove e o melhor deles, 22 (vinte e duas). A audiência pública é simbólica, pois é o momento em que a administração mais se aproxima da população, já que eles se reúnem em um mesmo ambiente para resolver, de forma colaborativa, um problema público.

A análise conjunta dessas três fontes de pesquisa permite pensar que há pouco incentivo dos municípios ao envolvimento de outros agentes políticos (população, entidades não-governamentais e outros) na elaboração, na formatação, na aplicação e na avaliação de resultados das políticas públicas, ou seja, há baixa subcapacidade político-relacional.

Em contrapartida, a pesquisa revela uma maior atenção à subcapacidade técnico-administrativa. De fato, a nota média foi de 97,1, com, aproximadamente, 66,43% da nota máxima atribuível. A menor nota foi 25 (Município 34) e a maior, 135 (Município 36), com, respectivamente, 17,12% e 92,47% da nota máxima atribuível. A contraposição desses resultados permite concluir que as prefeituras, de forma geral, preocupam-se mais com as exigências de apresentação formal de informações do que com o envolvimento com outros atores político-sociais (tais como população em geral e entidades não governamentais).

A respeito da última etapa da pesquisa de campo, cumpre lembrar que o número das entrevistas realizadas (apenas três) não foi suficiente para se atingir a saturação dos resultados. Entretanto, entende-se que ainda assim, ela resultou em frutos.

De fato, a própria indisponibilidade da maioria dos promotores de justiça abordados já pode ser considerada como um resultado em si mesmo. Este e outros resultados parciais da tese sugerem fortemente a baixa subcapacidade político-relacional dos municípios.

Além disso, os entrevistados afirmaram que seus requerimentos de informação são atendidos pelos municípios, fato que contraria frontalmente os resultados dos pedidos de informação formulados nesta tese. Diante disso, sugere-se que as requisições de informação formuladas pelo Ministério Público recebem mais atenção do que as originadas da sociedade civil em geral.

Prosseguindo, as entrevistas confirmam que a participação popular é importante, mas pouco frequente, o que confirma as previsões de Novais (2016) e de Mendes (2019)

Ademais, os entrevistados sugerem várias possíveis abordagens explicativas para a baixa subcapacidade político-relacional dos municípios, a saber, o desconhecimento do Ministério Público sobre o não-funcionamento do e-SIC, a alteração da Lei de Improbidade Administrativa que enfraqueceu os seus poderes fiscalizatórios, a utilização dos instrumentos da LAI para perseguição e embates políticos, a ausência de atuação de outros órgãos de controle e a possível mitigação da LAI pela LGPD.

Por fim, os relatos sugerem alguns fatores que contribuem para a efetivação da transparência, a saber, a atuação extrajudicial do MP para exigir o cumprimento da LAI, a acessibilidade da tecnologia da informação e a vontade política dos gestores.

Desta sorte, a tese também atingiu o quarto objetivo específico, qual seja, propor parâmetros para avaliação do atendimento dos municípios às exigências da LAI. De fato, todos os instrumentos de avaliação empregados nesta tese são de fácil implementação e replicação.

Os resultados gerais da tese permitem concluir que, mais de uma década após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, os municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (com população superior a 10.000 habitantes) não possuem capacidades estatais suficientes para realizar de forma adequada as suas exigências. Lembrando de Pires e Gomide (2016), pode-se afirmar que a LAI não é dotada de coercibilidade suficiente para fazer concretizar os seus objetivos.

Esta situação é particularmente grave, pois as capacidades estatais implicam na melhoria das funções estatais para a solução de problemas públicos (Rosas Huerta, 2008), no reforço das

estruturas democráticas (Boschi; Gaitán, 2016), no aumento da credibilidade das instituições no plano internacional e na melhoria do ambiente de negócios (Lopes, 2019).

Acredita-se que este trabalho de pesquisa contribuiu com um diagnóstico detalhado da situação, identificando pontos fortes e oportunidades de melhoria para a administração pública. Os aspectos inéditos da tese são: revelar que a subcapacidade político-relacional é severamente negligenciada nos municípios estudados – questão não abordada pela literatura de referência, mas confirmada por três fontes de pesquisa desta tese; notar que vários municípios utilizam os mesmos aplicativos de informática para operacionalizar suas plataformas, embora seus resultados não sejam diretamente influenciados por isso; identificar a baixa efetividade dos sistemas e-SIC das prefeituras em face da baixa taxa de resposta aos pedidos reais de informação por eles formulados – quando existentes. Também é digna de nota a dificuldade de acesso à maioria dos representantes do Ministério Público de Minas Gerais, responsáveis pela fiscalização do patrimônio público e da transparência pública.

Os limites deste trabalho de pesquisa são a sua restrição à região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, a dificuldade de entrevistar a maioria dos representantes do Ministério Público das cidades pesquisadas e a impossibilidade de realização de entrevistas com representantes de outros órgãos de controle (interno e externo) e da sociedade civil organizada – abordagens que permitiriam aferir que motivos levam a tamanho descaso com a subcapacidade político-relacional. Para pesquisas futuras, sugere-se ampliar o espectro regional e aprofundar a investigação sobre a subcapacidade político-relacional dos municípios, particularmente sobre os motivos do descaso com ela (em contraponto com a atenção comparativamente maior a subcapacidade técnico-administrativa) e com os fatores que esta tese sugere desenvolvê-la, a saber, a atuação mais efetiva do Ministério Público e de outros órgãos de controle e a vontade política dos gestores.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Bib: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019.

ARAÚJO, Celsiane Aline Vieira. **Gestão da informação**: desafios do servidor público na implementação da transparência ativa na região metropolitana de Belo Horizonte. 2018. 148 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2018.

ARAÚJO, Xenise Milhomem Brandão. **Governança pública**: transparência nos portais eletrônicos de municípios tocantinenses e goianos. 2017. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo: UNISINOS, 2017.

ARRUDA, Carlos Eduardo Girão de. **Transparência subnacional**: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros. 2016. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2016.

BALDISSERA, Juliano Francisco. **Determinantes da transparência pública**: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. 2018. 145 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel: UEOP, 2018.

BOSCHI, Raul; GAITÁN, Flavio. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In: BOSCHI, Raul; GAITÁN, Flavio. **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: IPEA, 2016, p. 509-527.

BRASIL. Decreto-Lei No 2.848, De 7 De Dezembro De 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm#:~:text=Anterioridade%20da%20Lei-.Art..pena%20sem%20pr%C3%A9via%20comina%C3%A7%C3%A3o%20legal.&text=Art.%202%C2%BA%20Ningu%C3%A9m%20pode%20ser,efeitos%20penais%20da%20senten%C3%A7a%20condenat%C3%B3ria. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%201.079%20DE%2010,o%20respectivo%20processo%20de%20julgamento.&text=Art.,os%20que%20esta%20lei%20especifica. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20nacional,privados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,elementos%20de%20prova%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o.
Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.755%2C%20DE%2016,especifica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.
Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 mai. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Lei Complementar no. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução

orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mai 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Decreto n. 10.540, de 5 de novembro de 2020. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 nov. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.540-de-5-de-novembro-de-2020-286682565>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRENNAND, Edna Gusmão de Goes; SILVA, Alexsander de Carvalho. A Lei de Acesso à Informação – LAI e a consolidação institucional do Ministério Público no Brasil. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 5, n. 2, p. 22–37, 2019. DOI: 10.21728/logeion.2019v5n2.p22-37. Disponível em: <https://revista.ibict.br/fiinf/article/view/4645>. Acesso em: 3 fev. 2023. <https://doi.org/10.21728/logeion.2019v5n2.p22-37>

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2007.

CARMO, Miraci Matos do. **Transparência na gestão pública municipal**: a opinião de representantes da sociedade em relação à Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios do sudeste do Pará (Rondon do Pará, Marabá, Redenção e Parauapebas). 2018. 143 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém: UFPA, 2018.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper**, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/the-state-of-state-capacity-a-review-of-concepts-evidence-and-mea>. Acesso em: 22 jan.2022

CONDÉ, Eduardo Salomão; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. Políticas sociais no âmbito subnacional e capacidades estatais: reflexões conceituais à luz das cidades-polo. *In*: Congresso Latino-americano de Ciência Política, 9, 2017. **Anais...** Montevideú, 2017. Disponível em: <https://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZVZPIjtzOjQ6IjI1MjYiO30iO3M6MT0iaCI7czoZmJoiNTA0N2MxNTM1OGQ2ZGJkZTYzYzYzMwZDM1MDUyZDlhZTAiO30%3D>. Acesso em: 24 dez. 2023.

CÔRTEZ, André Quadros. **O Princípio da Transparência e a Nova Lei de Acesso à Informação**: análise-crítica do acesso à informação pública nos municípios baianos com mais

de 100 mil habitantes. 2014. 176 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Superintendência de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Católica de Salvador. Salvador: PUC, 2014.

CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DI MARCO, Claudio Augusto Ferreira. **Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a accountability nos municípios**. 2019. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo. São Paulo: ESALQ, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2017.

FALCONIERY, Andressa Fioravanti. **Transparência das Câmaras municipais das capitais do Brasil**. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

FAZZALARI, Elio. **Instituzioni di diritto processuale**. 2. ed. Padova: CEDAM. 1986.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e poder local. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano 49, n. 246, p. 39-48, mar./abr. 2004.

FRANÇA, Henrique; SANTOS, Maria das Graças dos. A criação de uma checklist de requisitos de usabilidade em paralelo à Lei de Acesso à Informação do Brasil como ferramenta de análise de portais de transparência. **Archeion Online**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. p. 104–119, 2019. DOI: 10.22478/ufpb.2318-6186.2019v7n1.49624. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/archeion/article/view/49624>. Acesso em: 3 set. 2022. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2318-6186.2019v7n1.49624>

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, Márcia Cristina Gomes da. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009, p. 25-42.

FREIRE, Gabriela Ohana Rocha; ATHIAS, Arianne Brito de Cal. A lei de acesso à informação e a tutela de improbidade administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 38, p. 154-177, ago. 2018.

GAMA, Jader Ribeiro. **Transparência das Câmaras municipais das capitais do Brasil**. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém. Belém: UFPA, 2015.

GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 83-104, 2017. <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51065>

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (edit.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 15-47.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Prodemge. 2022. **Apresenta a localização geográfica e dados socioeconômicos e sociodemográficos das mesorregiões e microrregiões de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/localizacao-geografica>. Acesso em: 17 jan. 2022.

GOVERNOS ficam menos transparentes após grandes crises, diz pesquisador americano. **Fiquem sabendo**. São Paulo. 16 set. 2020. Disponível em: <<https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/entrevista-david-cuillier/>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 33, n. 97, p. 1-24, 2018. <https://doi.org/10.1590/339703/2018>

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno do; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 97, 2012. DOI: 10.22456/1982-5269.34229. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229>. Acesso em: 12 ago. 2022. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.34229>

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria processual da Constituição**. São Paulo: Celso Bastos Editor. 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997. V. I.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Brasília, 2021. 119 p. Relatório. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 jan.2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. 2022. **Apresenta informações socioeconômicas e sociodemográficas do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>. Acesso em: 17 jan. 2022.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria processual da decisão jurídica**. São Paulo: Landy. 2002.

Liberamos o acesso aos gastos do cartão corporativo de Bolsonaro (e de outros ex-presidentes). **Fiquem sabendo**. São Paulo. 12 jan. 2023. Disponível em: <<https://fiquemsabendo.com.br/gastos-publicos/liberamos-o-acesso-aos-gastos-do-cartao-corporativo-de-bolsonaro-e-de-outros-ex-presidentes/>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

LOPES, Gabriel Henrique de Oliveira. **Acesso informacional no Brasil: uma análise crítica e sociopolítica da informação.** 2019. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de pós-graduação em Ciência da Informação, Universidade Estadual Paulista. Marília: UNESP, 2019.

LUCIANO, Reuber da Cunha. **A tecnologia de informação e comunicação na gestão pública nos municípios do sudoeste goiano.** 2014. 201 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Taubaté. Taubaté: UNITAU, 2014.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução de Maria da Conceição Corte-Real. Brasília: UnB, 1980.

MACEDO, Fausto. TCU investiga se gastos de R\$ 45 milhões do governo Bolsonaro foram usados com transporte aéreo e comida para Yanomamis. **Estadão.** São Paulo, 2 fev. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/tcu-investigacao-gastos-governo-bolsonaro-yanomamis/>. Acesso em: 03 fev 2023.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes; RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; SILVA JÚNIOR, Alessandro Carlos da. Transparência Local: Implicações da Lei de Acesso à Informação em Municípios Mineiros. **Sociedade, contabilidade e gestão**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/18379>. Acesso em: 12 ago. 2022. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.18379

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. De samba-enredo de carnaval ao Congresso Nacional: reflexões sobre a Lei de Acesso à Informação frente ao controle da corrupção no Brasil. **Holos**, [S. l.], v. 4, p. 1–24, 2020. DOI: 10.15628/holos.2020.9786. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/9786>. Acesso em: 12 ago. 2022. <https://doi.org/10.15628/holos.2020.9786>

MACHADO, Antonio Cláudio Costa; FERRAZ, Anna Candida da Cunha (org.). **Constituição Federal comentada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo.** 12. ed. São Paulo: Manole. 2021

MACHETE, Pedro. **A audiência dos interessados no procedimento administrativo.** 2. ed. Lisboa: Universidade Católica. 1996.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Revista de Ciências Sociais.** v. 60, ano 4, p. 1025-1058. 2017. <https://doi.org/10.1590/001152582017141>

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 03-21, 2017. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>

MARQUES, Simone Beatriz Santos da S. **Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a accountability nos municípios.** 2014. 85 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo: UNISINOS, 2014.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. edição. São Paulo: Malheiros. 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros. 1999.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: Unesco. 2009.

MENDES, Elisa Vasconcelos. **A implantação do serviço de informação ao cidadão na prefeitura de Juiz de Fora – MG: desafios e proposições**. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF, 2019.

MINISTÉRIO da Saúde tem 2 milhões de testes rápidos em estoque sem previsão de distribuição. **Fiquem sabendo**. São Paulo. 11 set. 2020. Disponível em: <<https://fiquemsabendo.com.br/saude/testes-rapidos-coronavirus-estoque/>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NOVAIS, Marcella Velloso Borges Ribeiro. **Transparência pública aplicada: uma amostragem de referência nos municípios da Paraíba**. 2016. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de pós-graduação em Direito, Faculdade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: Mackenzie, 2016.

OLIVEIRA, Adolfo Dantas. **Análise dos portais da transparência dos municípios do estado do Ceará como instrumento de *disclosure* da gestão pública**. 2018. 201 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de pós-graduação em Administração e Controladoria, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: UFC, 2018.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 62, n. 4, p. p. 407-423, 2014. DOI: 10.21874/rsp. V 62i4.80. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 12 ago. 2022. <https://doi.org/10.21874/rsp.v62i4.80>

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Pública**. v. 45, n. 01, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>. Acesso em: 20 jan.2022. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>

PEDROSO, Louise; TANAKA, Asterio; CAPPELLI, Claudia. A Lei de Acesso à Informação brasileira e os desafios tecnológicos dos dados abertos governamentais. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (SBSI), 9, 2013, João Pessoa. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2013. p. 523-528. Disponível em: <https://doi.org/10.5753/sbsi.2013.5718>. Acesso em: 12 ago. 2022. <https://doi.org/10.5753/sbsi.2013.5718>

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

POSSAMAI, Ana Júlia; SOUZA, Vitoria Gonzatti. de. Transparência e Dados Abertos Governamentais: Possibilidades e Desafios a Partir da Lei De Acesso À Informação. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5872>. Acesso em: 12 ago. 2022. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.5872>

RAWLS, John. **A Theorie of justice**. Cambridge: The Universisty Press. 1971.

RESENDE, Wallisson da Costa; BORGES, Mônica Erichsen Nassif. E. Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, [S. l.], v. 20, n. 42, p. 1-16, 2015. DOI: 10.5007/1518-2924.2015v20n42p1. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2015v20n42p1>. Acesso em: 12 ago. 2022. <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2015v20n42p1>

ROSAS HUERTA, Angélica. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y cultura**, n. 30, p. 119-134, 2008.

SAGUIN, Kidjie; TAN, Si Ying; GOYAL, Nihit. Mapping scientific research on policy capacity: a bibliometric analysis and qualitative framework synthesis. In: International Workshop on Public Policy, 2018, Pittsburgh. **Proceedings...** Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2018, s. p. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5b2bc6e22141c.pdf>. Acesso em: 20 jan.2022.

SANTOS, Micheli. **Transparência na gestão pública municipal nos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS**. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Universidade Federal de Município 13 do Sul. Cerro Largo: UFFS, 2017.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students**. 6. ed. London: Pearson. 2012.

SILVA, Antônio Leite da. **Evidenciação de informações nas páginas da web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação**. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

SILVA, Érico Gustavo Tomaz. **Ranking da transparência do Ministério Público Federal: análise entre os municípios mais transparentes de São Paulo**. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) - Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo. Osasco: UNIFESP, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 44. ed., São Paulo: Malheiros. 2022.

SILVA, Roseane Grossi; VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado. Capacidades estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa e percurso metodológico. In: Encontro da

ANPAD – EnANPAD, 45, 2021, Evento on-line. **Anais...** Maringá: ANPAD, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2021. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i4.13938>

SILVA, Roseane Grossi; VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado; SILVA, Victor Vieira; DANTAS, Alécio Henrique. Capacidade Estatal: panorama das pesquisas entre 2009-2019. In: ENCONTRO DA ANPAD – EnANPAD, 44, 2020, Evento on-line. **Anais...** Maringá: ANPAD, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg4ODM=>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016, p.x-xx. Incluir intervalo de páginas

SOUZA, Rose Mara Vidal. **Lei de Acesso à Informação: um canal à fonte de notícia**. 2016. 81 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-graduação em Comunicação Social, Universidade Metodista de São Paulo. São Bernardo do Campo: UMESP, 2016.

TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz. **Constituição de 1988 e processo: regramentos e garantias constitucionais do processo**. São Paulo: Saraiva. 1989.

VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta (org.), **Democracia, Federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012, p. 145-171.

VIANNA JUNIOR, Antônio João de Oliveira; ABREU, Júlio Cesar de Andrade de; RAMOS, Ellen Maiara dos Santos Reis; BERNARDES, Sabrina Aparecida Pereira. Contribuições da Lei de Acesso à Informação para o avanço da transparência no Brasil. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 134–152, 2019. DOI: 10.25112/rgd. V 16i3.1778. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/1778>. Acesso em: 12 ago. 2022. <https://doi.org/10.25112/rgd.v16i3.1778>

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, Oxford, v. 34, p. 165-171, 2015. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

APÊNDICE A - Roteiro de avaliação dos portais de informações dos municípios

Para a resposta aos quesitos seguintes, atribua uma nota de 0 a 4:

Nota 4 - MUITO CLARO(A) – foi encontrada a informação, com texto completo, sucinto, mas que não deixa dúvidas e com exemplos.

Nota 3 - CLARO(A) – foi encontrada a informação, mas um dos itens acima não aparece

Nota 2 - NEM CLARO(A), NEM VAGO(A) – foi encontrada a informação, mas dois ou mais itens acima não aparecem.

Nota 1 - VAGO(A) – foi encontrada a informação, mas ela é imprecisa.

Nota 0 - NÃO INFORMA – não foi encontrada a informação.

1. Existe portal de informações do município?
 - () Nota 2 - sim
 - () Nota 1 - não, mas as informações dos itens 2 a 16 são divulgadas de outra forma
 - () Nota 0 - não, e as informações dos itens 2 a 16 NÃO são divulgadas de outra forma

2. O portal de informações do município informa de modo claro:
 - a. competências?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
 - b. estrutura organizacional?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
 - c. endereços e telefones das respectivas unidades?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
 - d. horários de atendimento ao público?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa

3. O portal de informações do município informa, de modo claro, os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa

4. O portal de informações do município informa, de modo claro, os registros das despesas?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa

5. O portal de informações do município informa de modo claro:
 - a. procedimentos licitatórios realizados?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
 - b. procedimentos licitatórios em andamento?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
 - c. respectivos editais?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
 - d. respectivos resultados?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
 - e. todos os contratos celebrados?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa

6. O portal de informações do município informa, de modo claro, os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades?
 - () muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa

7. O portal de informações do município fornece, de forma clara, as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?
 - () muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa

8. O portal de informações do município contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão?
 concordo totalmente concordo não concordo, nem discordo discordo
 discordo totalmente
9. O portal de informações do município possibilita, de forma fácil, 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?
 muito fácil fácil nem fácil, nem difícil difícil não permite
10. O portal de informações do município possibilita, de forma fácil, o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina?
 muito fácil fácil nem fácil, nem difícil difícil não possibilita
11. O portal de informações do município divulga em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação de forma clara?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
12. O portal de informações do município garante, de forma clara, a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
13. O portal de informações do município mantém atualizadas as informações disponíveis para acesso?
 muito atualizadas atualizadas nem atualizadas, nem desatualizadas desatualizadas
 não mantém as informações
14. O portal de informações do município indica, de forma clara, o local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
15. O portal de informações do município adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência?
 muito acessível acessível nem muito, nem pouco acessível pouco acessível
 não acessível
16. O portal de informações do município divulga, em tempo real e de forma clara:
- Planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
 - As prestações de contas?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
 - Parecer prévio das prestações de contas?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF)?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
 - Versão simplificada do RGF?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
17. O portal de informações do município divulga, de forma clara, incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa

18. O portal de informações do município libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de forma clara?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
19. O portal de informações do município explica, de forma clara, a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União no Decreto 10.540/2020?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
20. O portal esclarece, de forma clara, quanto à despesa:
- todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa no momento de sua realização?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
 - dados referentes ao número do correspondente processo?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
 - o bem fornecido ou serviço prestado?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
 - à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
 - procedimento licitatório realizado ou sua dispensa/inexigibilidade?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
21. O portal apresenta, de forma clara, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
22. Existe sistema de informações ao cidadão (SIC)?
() sim, eletrônico () sim, físico () não
23. O SIC atende e orienta o público, de forma clara, quanto ao acesso a informações?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
24. O SIC comunica, de forma clara, sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
25. O SIC protocoliza, de forma fácil, documentos e requerimentos de acesso a informações?
() muito fácil () fácil () nem fácil, nem difícil () difícil () não protocoliza
26. O portal contém indicação clara do formulário para pedido de acesso à informação?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
27. O formulário indica, de forma clara, que requerimentos dispensam motivação e são gratuitos?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa
28. O SIC informa, de modo claro, que as informações devem ser fornecidas imediatamente ou, caso não seja possível, no prazo de até 20 (vinte) dias – prorrogável, mediante justificativa expressa, por mais 10 (dez) dias?
() muito claro () claro () nem claro, nem vago () vago () não informa
29. O SIC indica, de forma clara, que, no mesmo prazo indicado no item anterior, deverá o órgão público, se for o caso:
- expor as razões da recusa do acesso (total ou parcial)?
() muito clara () clara () nem clara, nem vaga () vaga () não informa

- b. não tendo a informação, indicar quem a detém (se for de seu conhecimento)?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- c. redirecionar o pedido de informações ao respectivo órgão?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
30. O SIC, se for possível, possibilita meios para que o próprio requerente pesquise e obtenha a informação de que necessitar?
 sim, de forma muito clara sim, de forma clara sim, mas de forma que não é nem clara, nem vaga sim, de forma vaga não possibilita
31. O SIC esclarece, de forma clara, que, caso o pedido de acesso às informações seja indeferido em virtude de sigilo, a Administração deverá esclarecer sobre a possibilidade de interposição de recurso, bem como o respectivo procedimento e autoridade julgadora competente?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
32. O SIC explica, de forma clara, que se privilegia o fornecimento de informações em suporte digital?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
33. O SIC esclarece, de forma clara, que o serviço de busca das informações é gratuito, mas a entidade poderá cobrar do interessado o ressarcimento dos custos da reprodução de documentos?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
34. O SIC orienta, de forma clara, que estará totalmente isento quem declarar situação econômica que não lhe permita ressarcir os referidos custos sem prejuízo do sustento próprio ou da família?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
35. O SIC informa, de modo claro, que, sempre que a manipulação do documento original (que contém a informação) puder prejudicar sua integridade, a Administração fornecerá cópia com certificação de que a mesma confere com o original?
 muito claro claro nem claro, nem vago vago não informa
36. O SIC informa, de modo claro, que, caso a cópia não seja possível, o solicitante poderá, às suas expensas e acompanhado por agente público, obter a reprodução por outro meio que não prejudique a conservação do documento original?
 muito claro claro nem claro, nem vago vago não informa
37. O SIC informa, de modo claro, que a Administração Pública fornecerá certidão de decisão negativa de acesso quando for esse o caso?
 muito claro claro nem claro, nem vago vago não informa
38. O SIC informa, de modo claro, o cabimento de recurso contra o indeferimento de acesso às informações ou às razões da negativa do acesso endereçado à autoridade hierarquicamente superior à prolatora da decisão no prazo de 10 (dez) dias?
 muito claro claro nem claro, nem vago vago não informa
39. O portal contém informação clara do contato da autoridade de monitoramento, bem como telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
40. O portal contém informação clara do rol das informações requeridas e desclassificadas nos últimos doze meses?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- a. contendo código de indexação de documento?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa

- b. categoria da informação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- c. indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- d. data da produção?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- e. da classificação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- f. prazo da classificação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- 41 O portal disponibiliza, de forma clara, relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- 42 O portal disponibiliza, de forma clara, informações estatísticas agregadas dos requerentes das informações?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- 43 O portal publica, de forma clara, o rol das informações requeridas e desclassificadas nos últimos doze meses?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- a. contendo código de indexação de documento?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- b. categoria da informação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- c. indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- d. data da produção?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- e. da classificação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- f. prazo da classificação?
 muito clara clara nem clara, nem vaga vaga não informa
- 44 O portal informa quantas audiências ou consultas públicas foram realizadas nos últimos 5 anos?
 nenhuma/não informa sim, quantidade: _____
- 45 Há incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação?
 muito incentivo há incentivo nem muito, nem pouco pouco não há

APÊNDICE “B” – *Prints* de telas de acesso aos portais de transparência dos municípios analisados.

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 1

The screenshot shows the top navigation bar with accessibility options (A, A+, A-), a search bar, and menu items for INÍCIO, SERVIÇO, TRANSPARÊNCIA, and DIÁRIO OFICIAL. Below the search bar, there are six blue tiles representing different transparency categories:

- Licitações e Compras**: Aqui esta disponível editais dos Processos Licitatórios e sua situação.
- Transparência Ouvidoria**: Aqui você acompanha todo o andamento de manifestações pela Ouvidoria do Município.
- Transparência Administrativa / Processos Licitatorios**: Acompanhe os Processo Licitatórios e Contratos Municipais.
- Transparência Patrimônio Público**: Aqui você acompanha a relação dos bens patrimoniais da Prefeitura.
- Transparência Conselhos Municipais**: Transparência Conselhos Municipais.
- Leis**: Aqui você consulta as leis municipais.

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 5

The screenshot shows the top navigation bar with accessibility options (A, A+, A-), a search bar, and menu items for INÍCIO, SERVIÇO, and TRANSPARÊNCIA. Below the search bar, there are ten blue tiles representing different transparency categories:

- Leis Orçamentárias**: Pesquisar Leis Orçamentarias.
- Convênios**: Clique para fazer pesquisa de convênios federais e estaduais.
- Contratos**: Publicações de Contratos.
- Relatórios Gestão Fiscal e Resumido da Execução**: Anexos da LRF.
- Balanços e Balancetes**: Relatórios de Balancos Anuais e Balancetes Mensais.
- Recursos Humanos e Folha de Pagamento**: Relatórios de folha e pessoal.
- Relatórios de Receitas e Despesas**: Movimentações Diárias de Receitas e Despesas.
- Movimentação Financeira**: Movimentação financeiras de receitas, pagamentos e saldos bancarios.
- Processos Licitatórios**: Processos Licitatórios.
- COVID-19**: O Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Canápolis permite ao cidadão acompanhar as ações de enfrentamento ao Covid-19.

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 6

ACESSIBILIDADE

INÍCIO |
 SERVIÇO |
 TRANSPARÊNCIA |
 SIC - SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Escreva o que pretende encontrar

Sistema de Digitação de Propostas Sistema de Digitação de Propostas	Recursos Humanos e Folha de Pagamento Recursos Humanos
Controle de Contratos Controle de Contratos	Licitações Licitações
Relatórios - Despesas e Receitas Relatórios - Despesas e Receitas	Relatórios Execução Orçamentárias Informações Contábeis do Município
Balanços e Balançetes Balanços e Balançetes	COVID-19 Informações sobre o Covid 19

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 8

ACESSIBILIDADE

INÍCIO |
 SERVIÇO |
 TRANSPARÊNCIA

Escreva o que pretende encontrar

Transparência Clique aqui para acompanhar todos os passos administrativos e financeiros do poder público, sua execução de receitas e despesas.	Contratos Clique aqui acessar o serviço de contratos.
Folha de Pagamento Clique aqui para acessar os serviços disponíveis da folha de pagamento.	Licitação Clique aqui para informar-se sobre os processos licitatórios instaurados por este órgão do poder público.
CORONAVÍRUS (COVID 19) Transparência COVID	

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 14

ACESSIBILIDADE
INÍCIO
SERVIÇO
TRANSPARÊNCIA

Escreva o que pretende encontrar

Almoarifado Clique aqui para acompanhar a movimentação de almoarifado.	Contratos Clique aqui acessar o serviço de contratos.
Folha de Pagamento Clique aqui para acessar os serviços disponíveis da folha de pagamento.	Frotas Clique aqui acessar o serviço de Frotas.
Licitação Clique aqui para informar-se sobre os processos licitatórios instaurados por este órgão do poder público.	Patrimônio Clique aqui para acompanhar a movimentação de patrimônio.

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 27

ACESSIBILIDADE
INÍCIO
SERVIÇO
TRANSPARÊNCIA
E-SIC SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Escreva o que pretende encontrar

Receitas Municipais Clique aqui para acompanhar todos os passos administrativos e financeiros do poder público, sua execução de receitas.	Despesas Municipais Clique aqui para acompanhar todos os passos administrativos e financeiros do poder público, sua execução de despesas.
Estrutura Administrativa Prefeitura LEI COMPLEMENTAR No 002, DE 09 DE JUNHO DE 2021	Licitação Clique aqui para informar-se sobre os processos de compras públicas instaurados por este órgão do poder público.
RH - Recursos Humanos Acesse aqui a lista de Funcionários e salários	Leis e Decretos Clique aqui para acessar

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 30

ACESSIBILIDADE

INÍCIO |
 SERVIÇO |
 TRANSPARÊNCIA

Escreva o que pretende encontrar

Receitas Art. 48-A, II, incluído pela LC nº 131/2009	Licitações e Contratos Licitações e Contratos
Despesas Art 48-A, I, LRF, incluído pela LC nº 131/2009	Gestão Fiscal Instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal (art. 48, caput)
Pessoal Folha de Pagamento Servidores	Estrutura Administrativa Estrutura Organizacional, Endereços e Telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 31

ACESSIBILIDADE

INÍCIO |
 SERVIÇO |
 TRANSPARÊNCIA |
 ESIC - SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Escreva o que pretende encontrar

COVID-19 ANO 2021 Publicações dos atos, deliberações, receitas e despesas motivados pelo COVID-19.	COVID-19 ANO 2022 Publicações dos atos, deliberações, receitas e despesas motivados pelo COVID-19.
MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil LEI FEDERAL 13.019/2014	Contratos Clique aqui acessar o serviço de contratos.
Leis (Sistema Legado) Clique aqui acessar o serviço de leis.	Leis Clique aqui acessar o serviço de leis.

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 2

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [Alt + 3] A- A A+

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍

Portal Transparência

Covid-19

Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19	 Covid-19/MG	 Covid-19/Brasil
 Lista de Vacinados Covid-19		

Planejamento e Orçamento

Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

 PPA Plano Plurianual	 LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	 LOA Lei Orçamentária Anual
 Publicações	 Alterações Orçamentária	

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 7

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [Alt + 3] A- A A+

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍

Portal Transparência

Prefeitura Municipal de [REDACTED]

Covid-19

Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19	 Covid-19/MG	 Covid-19/Brasil
--	---	---

Planejamento e Orçamento

Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

 PPA Plano Plurianual	 LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	 LOA Lei Orçamentária Anual
 Publicações	 Alterações Orçamentária	

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 9

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [Alt + 3] A A A+

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por...



Covid-19
Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19	 Covid-19/MG	 Covid-19/Brasil
 Lista de Vacinados Covid-19		

Planejamento e Orçamento
Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual	LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	LOA Lei Orçamentária Anual
 Publicações	 Alterações Orçamentária	

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 10

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por...



Portal da Transparência do COVID-19

COVID-19
O portal da transparência covid-19, foi criado para reunir todas as informações do município com informações contábeis, atos legislativos, notícias e serviços externos. As informações contábeis correspondem às receitas, compreendendo os repasses do governo, despesas que englobam os gastos realizados, licitações e contratos firmados entre o município e prestadores de serviço.

 Licitações	 Adesões
 Contratos	 Receita
 Despesa	 Legislação

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 12

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE (Alt + 3) A- A+ A+ .

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍



Covid-19

Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19	 Covid-19/MG	 Covid-19/Brasil
--	---	---

Planejamento e Orçamento

Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual	LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	LOA Lei Orçamentária Anual
 Publicações	 Alterações Orçamentária	

Execução

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 18

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE (Alt + 3) A- A+ A+ .

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍



Covid-19

Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19	 Covid-19/MG	 Covid-19/Brasil
--	---	---

Planejamento e Orçamento

Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual	LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	LOA Lei Orçamentária Anual
 Publicações	 Alterações Orçamentária	

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 19

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [At + 3] A- A+ 🏠

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍



Covid-19
Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19  Covid-19/Brasil

Planejamento e Orçamento
Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

 Publicações  Alterações Orçamentária

Execução

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 22

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [At + 3] A- A+ 🏠

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍



Covid-19
Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19  Covid-19/MG  Covid-19/Brasil

Planejamento e Orçamento
Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual **LDO** Lei de Diretrizes Orçamentárias **LOA** Lei Orçamentária Anual

 Publicações  Alterações Orçamentária

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 23

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [Alt + 3] A- A+ .

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍



Covid-19

Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19	 Covid-19/MG	 Covid-19/Brasil
--	---	---

Planejamento e Orçamento

Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual	LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	LOA Lei Orçamentária Anual
 Publicações	 Alterações Orçamentária	

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 25

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [Alt + 3] A- A+ .

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por... 🔍



Covid-19

Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19	 Covid-19/Brasil
--	---

Planejamento e Orçamento

Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual	LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias	LOA Lei Orçamentária Anual
 Publicações	 Alterações Orçamentária	

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 28

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [Alt + 3] A- A A+

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por...



Covid-19
Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19  Covid-19/Brasil

Planejamento e Orçamento
Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual **LDO** Lei de Diretrizes Orçamentárias **LOA** Lei Orçamentária Anual

 Publicações  Alterações Orçamentária

Execução
Aqui você acompanha os gastos com a execução das atividades administrativas.

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 33

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍBRAS CONTRASTE [Alt + 3] A- A A+

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por...



Covid-19
Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19  Covid-19/MG  Covid-19/Brasil

 Lista de Vacinados Covid-19

Planejamento e Orçamento
Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

PPA Plano Plurianual **LDO** Lei de Diretrizes Orçamentárias **LOA** Lei Orçamentária Anual

 Publicações  Alterações Orçamentária

Execução

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 34

MAPA DO SITE ACESSIBILIDADE VÍDEOS CONTRASTE [Alt + 3]

PÁGINA PRINCIPAL GLOSSÁRIO LEGISLAÇÃO FALE CONOSCO PERGUNTAS FREQUENTES LINKS ÚTEIS CADASTRE-SE ENTRAR

Estou procurando por...



Covid-19
Aqui você acompanha os gastos com a pandemia

 Covid-19  Covid-19/Brasil

Planejamento e Orçamento
Aqui você acessa os dispositivos dispostos em lei que estabelecem o planejamento de longo prazo do setor público.

 Publicações  Alterações Orçamentária

Execução

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 11

Portal da Transparência
Seja bem Vindo ao Portal da Transparência!

[Mais Informações »](#)



Receitas

Despesas

Licitações

Editais

Contratos / Convênios

Lei de Responsabilidade Fiscal

Criada para alterar a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), no tocante à transparência de gestão. A grande novidade trazida por ela foi a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira. Entende-se por "tempo real", segundo Decreto nº 7.185/2010, a exibição da informação até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema adotado pelo município, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno



Portal da Transparência da Prefeitura de Município 21

Portal da Transparência

Seja bem Vindo ao Portal da Transparência!

[Mais Informações »](#)



- Receitas
- Despesas
- Licitações
- Editais
- Contratos / Convênios

Lei de Responsabilidade Fiscal

Criada para alterar a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), no tocante à transparência de gestão. A grande novidade trazida por ela foi a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira. Entende-se por "tempo real", segundo Decreto nº 7.185/2010, a exibição da informação até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema adotado pelo município, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 24

Portal da Transparência

Seja bem Vindo ao Portal da Transparência!

[Mais Informações »](#)



- Receitas
- Despesas
- Licitações
- Editais
- Contratos / Convênios

Lei de Responsabilidade Fiscal

Criada para alterar a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), no tocante à transparência de gestão. A grande novidade trazida por ela foi a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira. Entende-se por "tempo real", segundo Decreto nº 7.185/2010, a exibição da informação até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema adotado pelo município, sem prejuízo do desempenho e da

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 3

BRASIL

Participe Acesso à Informação Legislação Federal A- A A+ Mudar Contraste

Menu

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA VERDE - MG

Página Principal

Legisl. Transparência

Organizacional

Contas Públicas

Remuneração Pessoal

COVID-19

Dicas Covid-19

Processos Seletivos

Legislação Municipal

Acesso à Informação

Portal da Transparência

TRANSPARÊNCIA > PRINCIPAL

Prefeitura Municipal de [REDACTED]

O Portal da Transparência está a disposição do cidadão na Rede Mundial de Computadores. Através deste canal o cidadão poderá acompanhar de forma dinâmica a aplicação dos recursos públicos da gestão municipal, compreendendo, entre outros, as receitas e os gastos efetuados.

Escolha no menu à esquerda a opção de consulta desejada ou acesse os links rápidos abaixo:

Legisl. Transparência

Organizacional

Balancos

Gestão Fiscal

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 13

BRASIL

Participe Acesso à Informação Legislação Federal A- A A+ Mudar Contraste

Menu

PREFEITURA MUNICIPAL DE FRONTEIRA - MG

Página Principal

Legisl. Transparência

Remuneração Pessoal

Portal da Transparência

TRANSPARÊNCIA > PRINCIPAL

Prefeitura Municipal de [REDACTED]

O Portal da Transparência está a disposição do cidadão na Rede Mundial de Computadores. Através deste canal o cidadão poderá acompanhar de forma dinâmica a aplicação dos recursos públicos da gestão municipal, compreendendo, entre outros, as receitas e os gastos efetuados.

Escolha no menu à esquerda a opção de consulta desejada ou acesse os links rápidos abaixo:

Legisl. Transparência

Despesas Gerais

Receitas

Diarias de Viagem

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 16

BRASIL | Participe | Acesso à Informação | Legislação Federal | A- A A+ | Mudar Contraste

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPAGIPE - MG

Menu

Portal da Transparência

TRANSPARÊNCIA > PRINCIPAL

Prefeitura Municipal de [REDACTED]

O Portal da Transparência está a disposição do cidadão na Rede Mundial de Computadores. Através deste canal o cidadão poderá acompanhar de forma dinâmica a aplicação dos recursos públicos da gestão municipal, compreendendo, entre outros, as receitas e os gastos efetuados.

Escolha no menu à esquerda a opção de consulta desejada ou acesse os links rápidos abaixo:

- Dicas Covid-19
- Legisl. Transparência
- Organizacional
- Balancos

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 26

Página inicial

Glossário | A- A+ AC

Para pesquisar digite a descrição da consulta

Boas-vindas

- Covid-19
- Receitas
- Despesas
- Veículos
- Patrimônio
- Licitações
- Compras
- Contratos

Seja bem-vindo!

Este espaço foi desenvolvido para que todo cidadão tenha acesso às informações de interesse público, em atendimento as legislações da Transparência Pública e do Acesso a Informação.

Escolha nos menus disponíveis as consultas de seu interesse, gerando relatórios e obtendo informações das mais diversas áreas referentes a administração pública.

Obrigado por sua visita!

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 29

Informações sobre a entidade | Selecionar outro

Página inicial Glossário A- A+ AC

Para pesquisar digite a descrição da consulta

- Boas-vindas
- Covid-19
- Receitas
- Despesas
- Veículos
- Patrimônio
- Almoxarifado
- Licitações
- Compras

Patrimônio
Consulte os bens patrimoniais administrados pela entidade.

▶ [Relação de bens patrimoniais](#)

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 15

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

- Home
- Contas Públicas
- Legislações
- Pessoal / Diária Viagem
- Lei de Resp. Fiscal - LRF
- Receitas e Despesas
- Execuções Orçamentárias
- Compras e Contratos
- e-SIC

Clique em uma das colunas para ver os valores arrecadados e realizados

Demonstrativo das Receitas Estimadas

Valor total
R\$ 175.000.000,00
R\$ 150.000.000,00
R\$ 125.000.000,00
R\$ 100.000.000,00
R\$ 75.000.000,00
R\$ 50.000.000,00

Despesa Orçamentária Atualizada por Função de Governo

Valor total
R\$ 40.000.000,00
R\$ 30.000.000,00
R\$ 20.000.000,00

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 17



Portal da Transparência da Prefeitura de Município 4



Portal da Transparência da Prefeitura de Município 20

↓ Ir para Páginas

Portal de Transparência e
Acesso à Informação

Pesquisa...

 Sobre o Portal	 Sumário	 Ajuda	 Estatísticas Gerais
 Telefones e Contato	 e-SIC Sistema Público de Acesso à Informação	 Histórico de Navegação	 Validar Documentos

COVID-19
Acompanhe os gastos com a pandemia

 Coronavirus

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 32

Página inicial Perguntas frequentes Fale conosco

O que você precisa? (ctrl+shift+F) A- A+



 Acesso à informação
 Covid-19 >
 Bolsa Família/Auxílio Brasil
 Receitas
 Despesas
 Leis Orçamentárias >


Página Inicial

Acesso à informação
Portal Transparência

Seja bem-vindo ao Portal Transparência da Prefeitura Municipal De São Gotardo!

 Acesso à Informação

Portal da Transparência da Prefeitura de Município 35

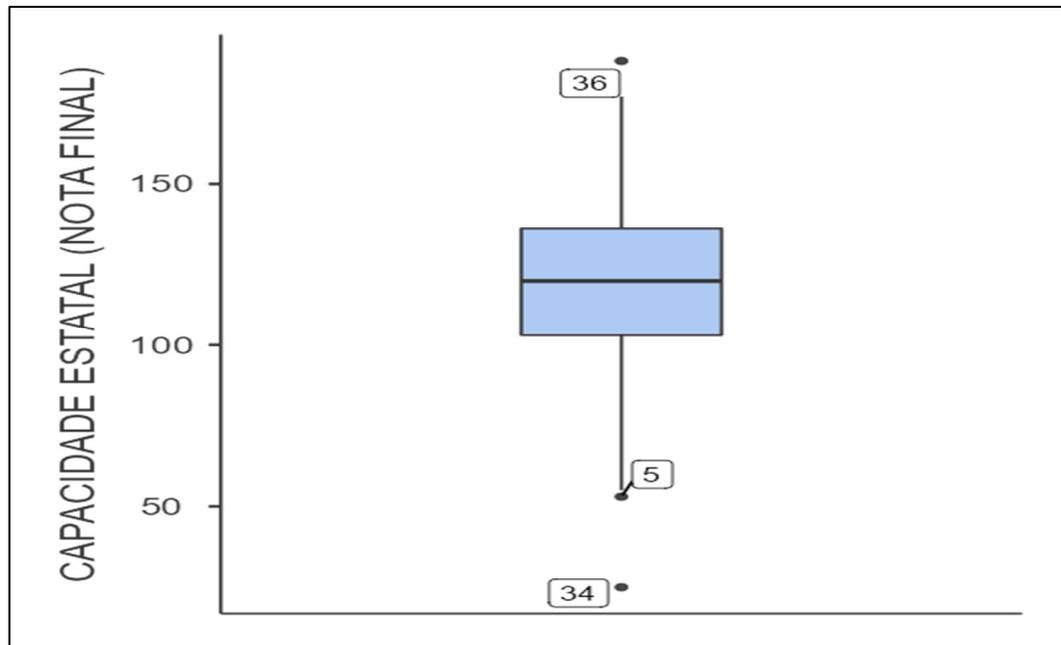


Portal da Transparência da Prefeitura de Município 36



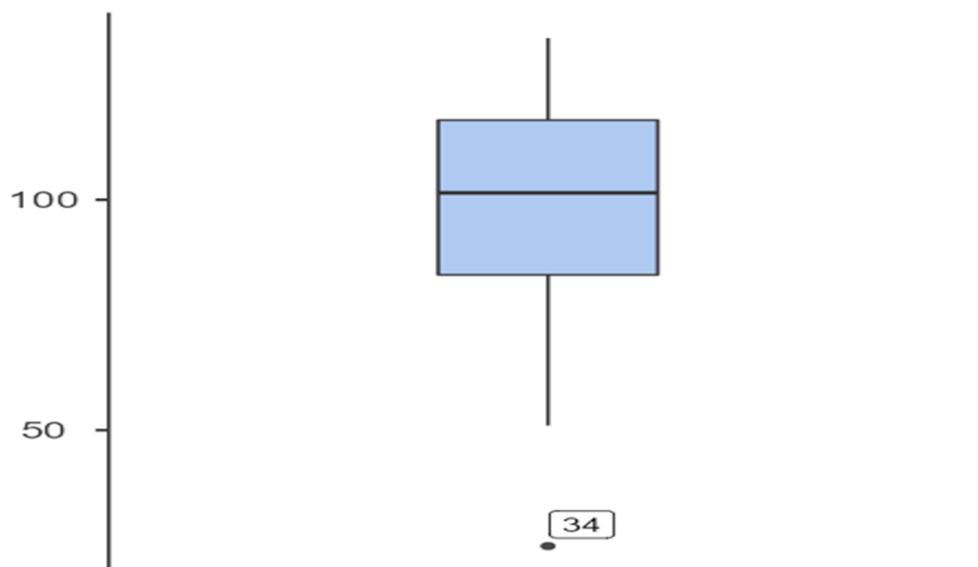
APÊNDICE C – Gráficos boxplot representativos das dimensões analisadas na tese

Figura 1 – Nota final dos municípios em função da capacidade estatal



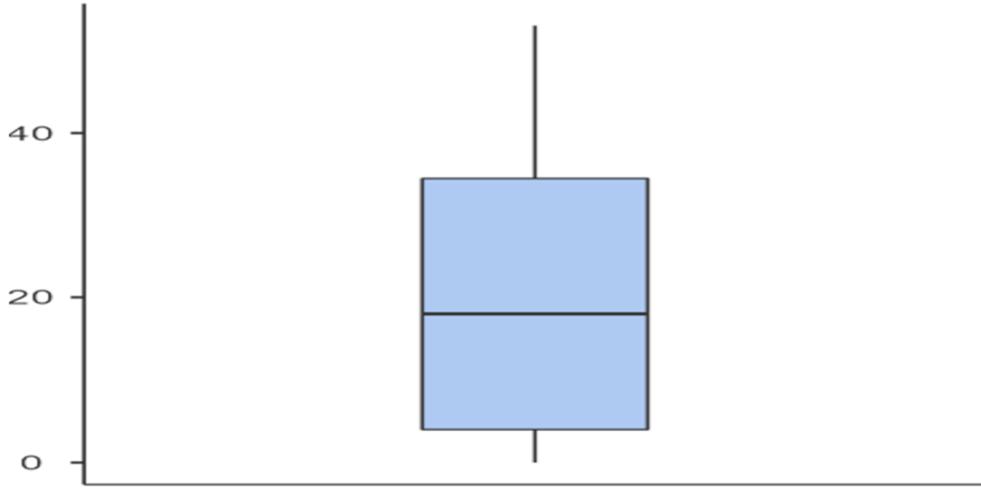
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 2 – Nota final dos municípios em função da subcapacidade técnico-administrativa



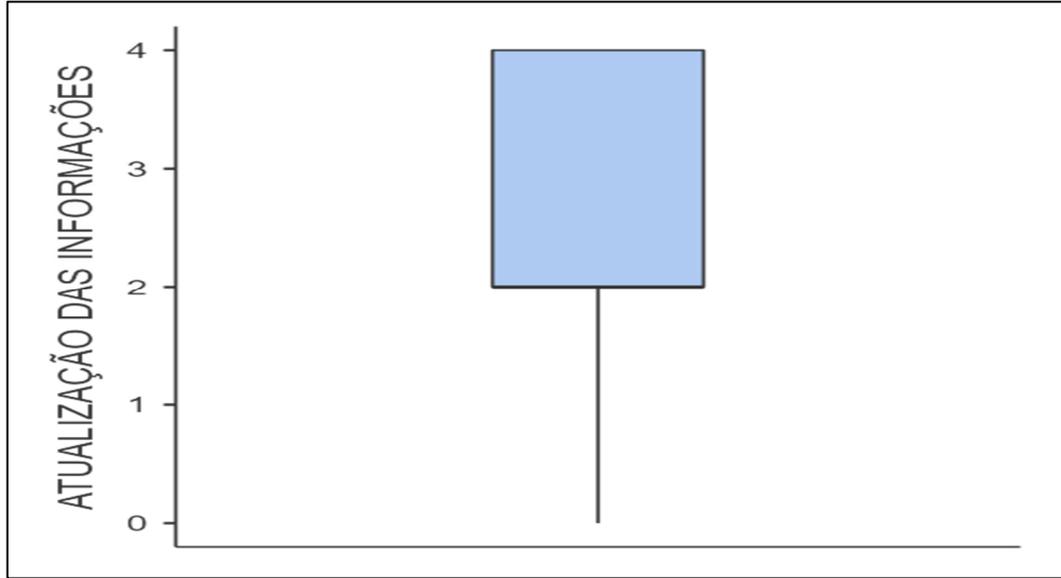
Fonte: resultados da pesquisa

Figura 3 – Nota final dos municípios em função da subcapacidade político-relacional



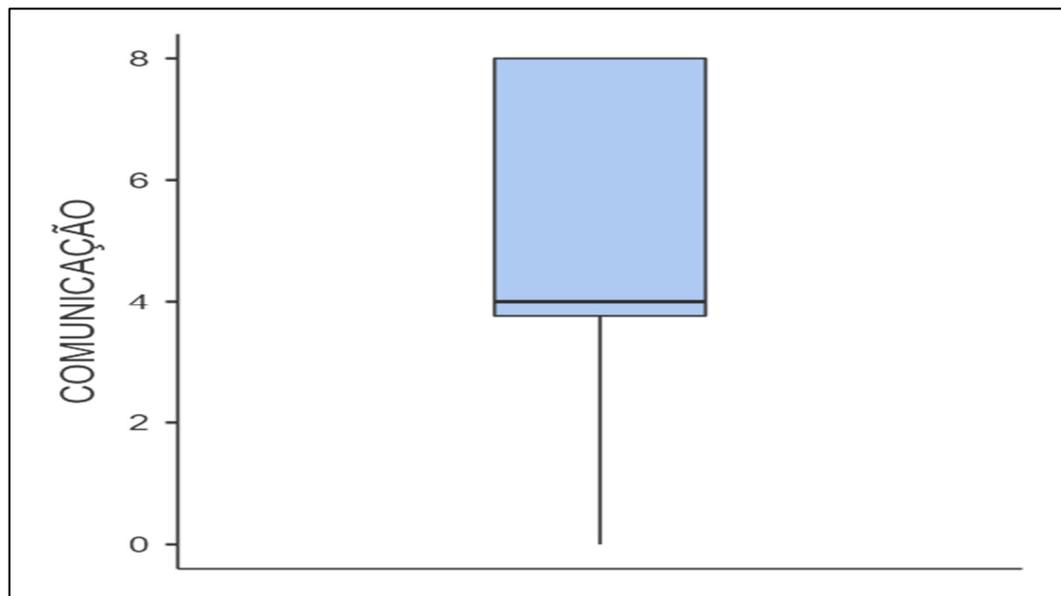
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 4 – Nota do subgrupo atualização das informações.



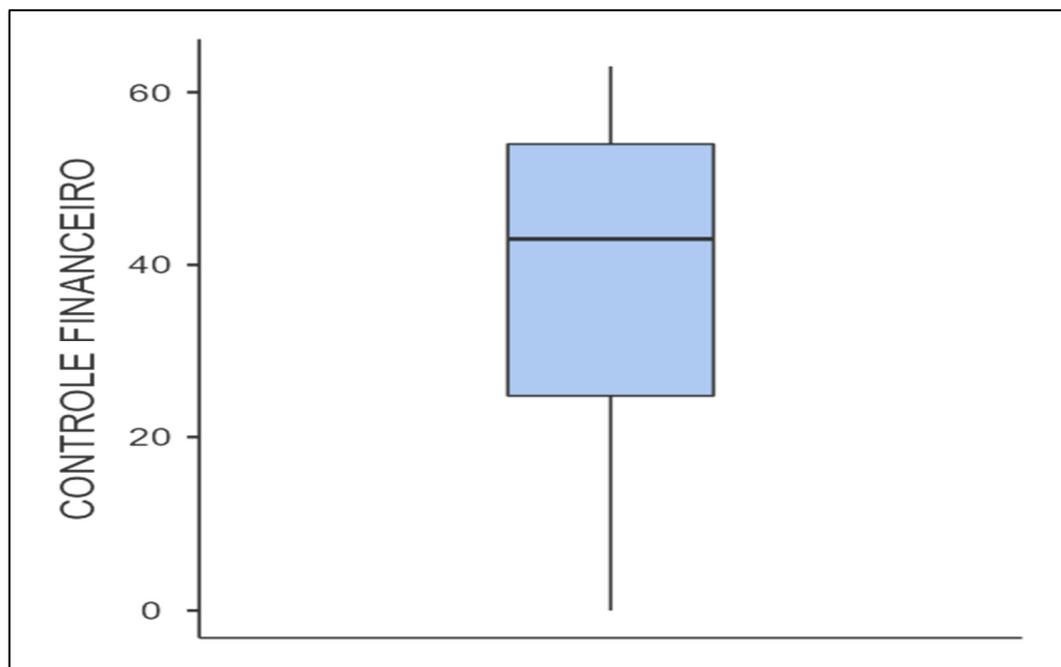
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 5 – Nota do subgrupo comunicação.



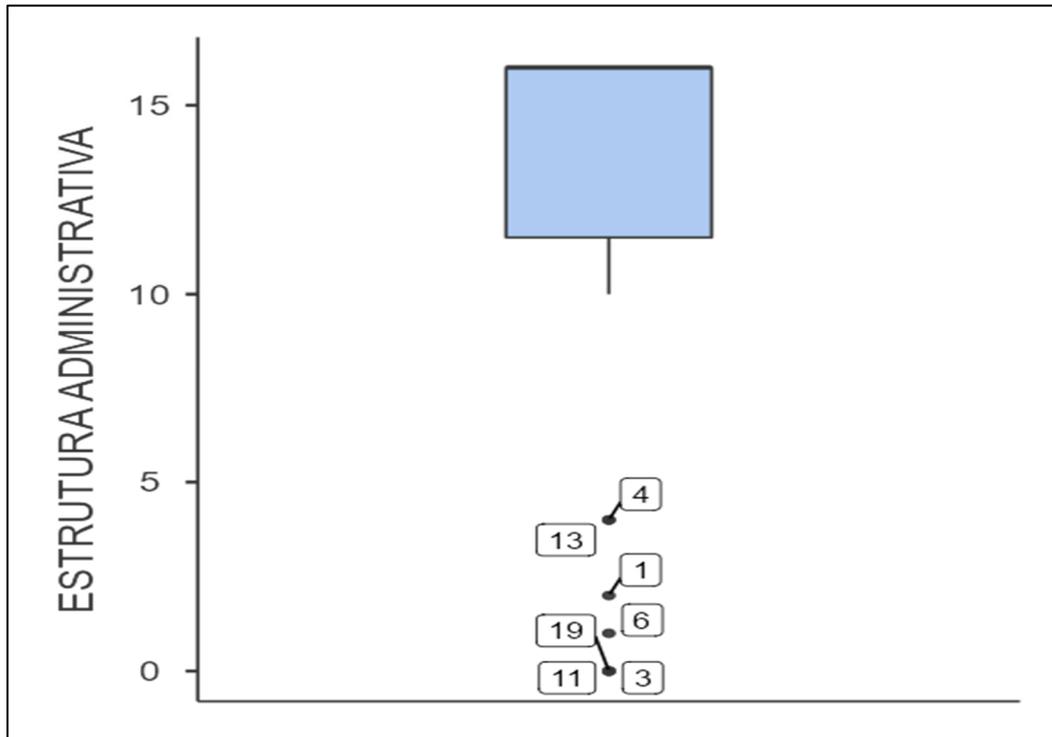
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 6 – Nota do subgrupo controle financeiro.



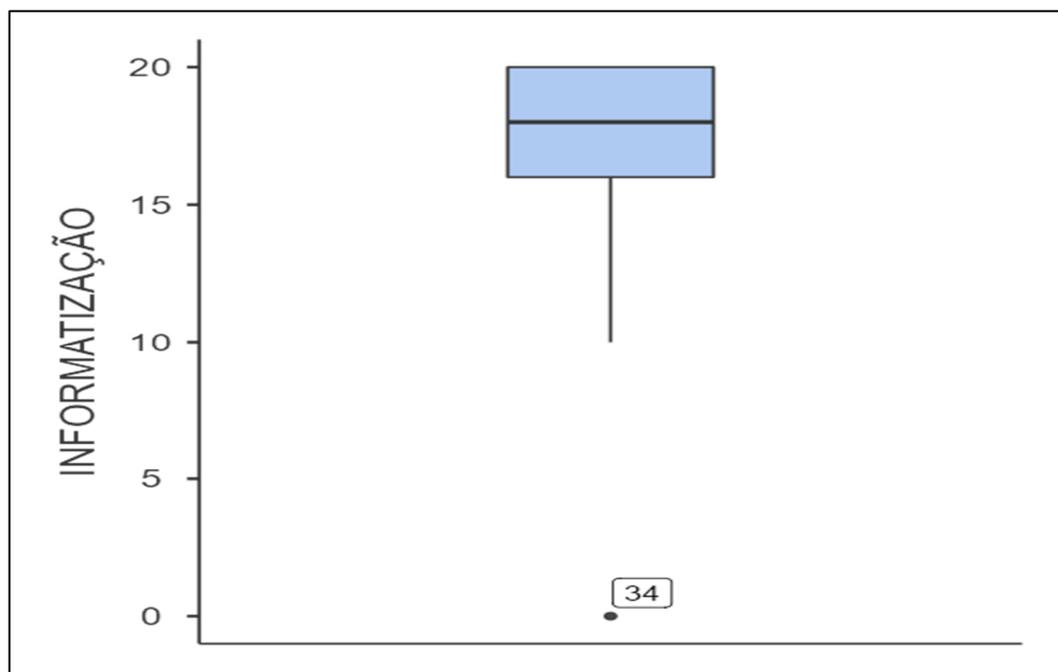
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 7 – Nota do subgrupo estrutura administrativa.



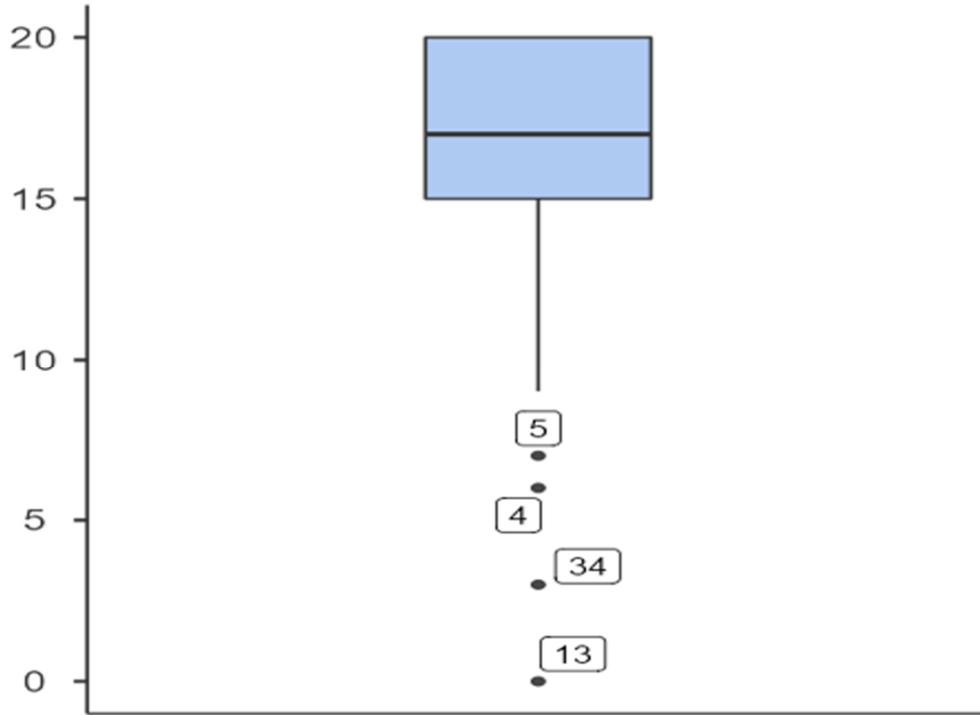
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 8 – Nota do subgrupo informatização.



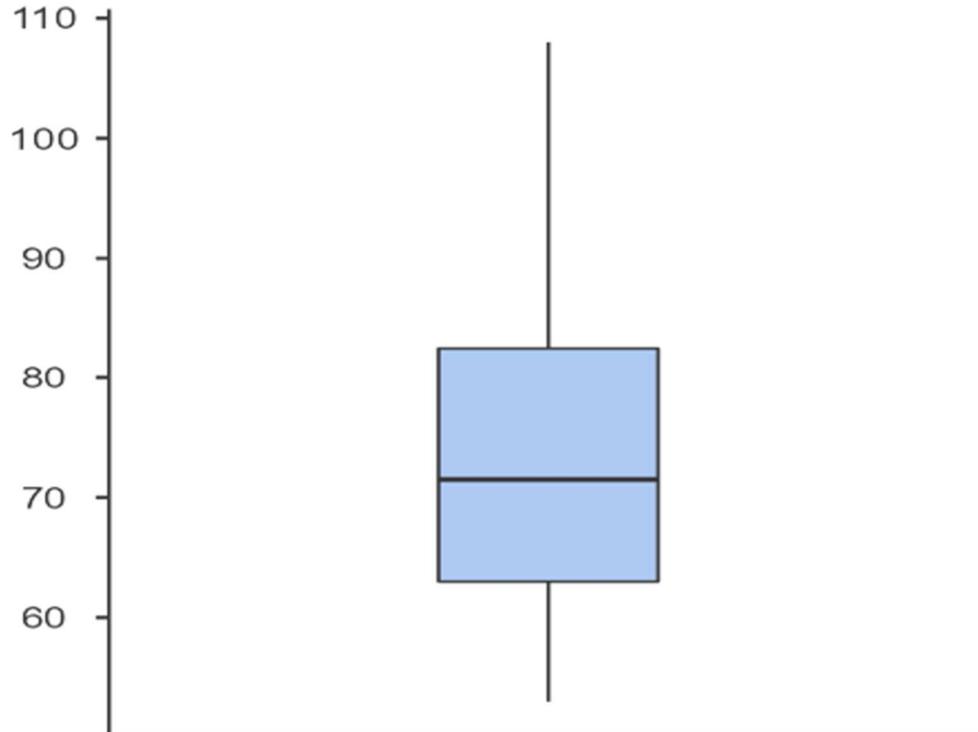
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 9 – Subgrupo licitações e contratos administrativos.



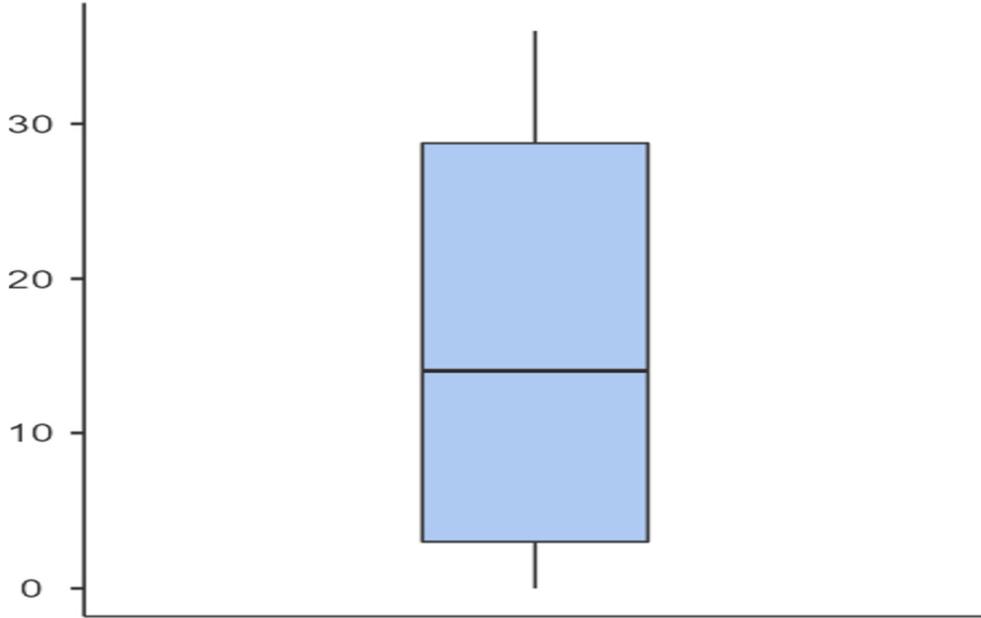
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 10 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 1.



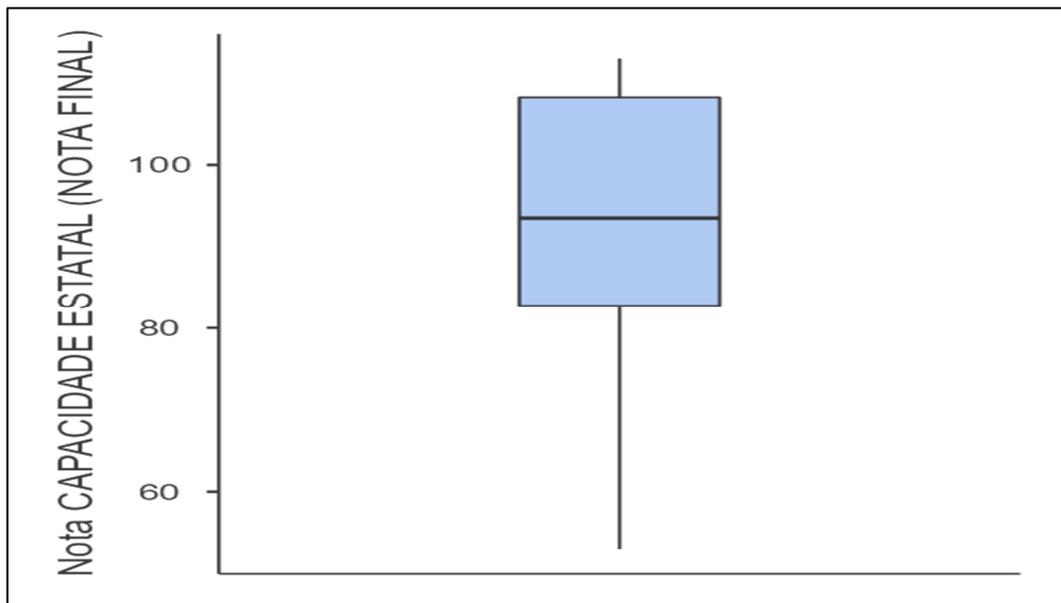
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 11 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 1.



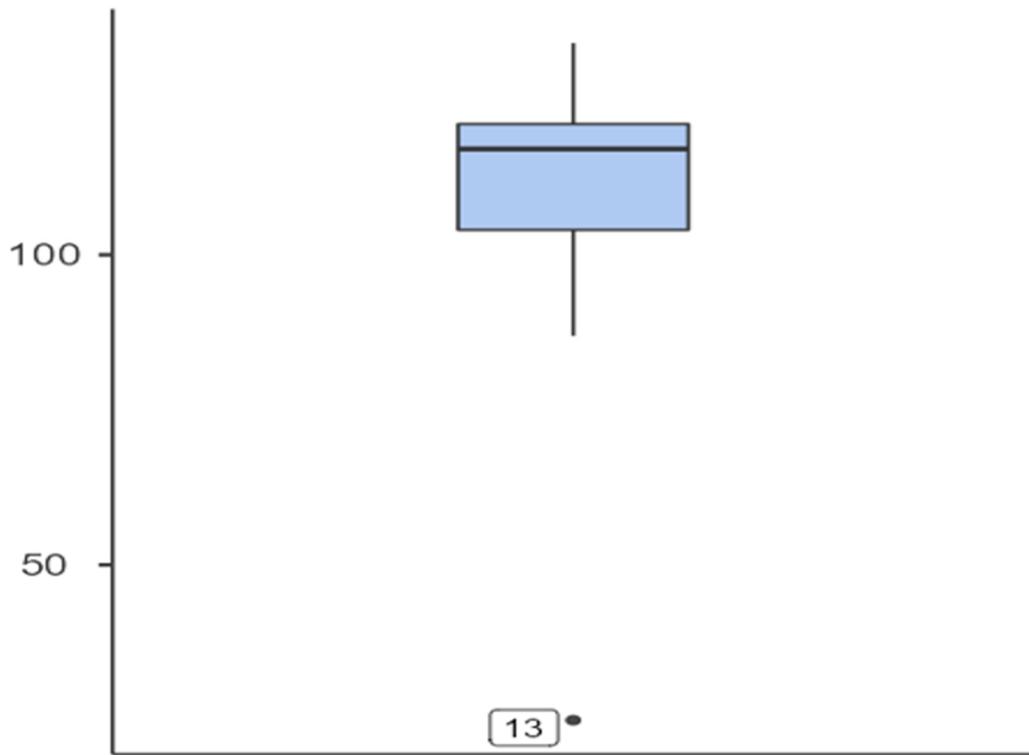
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 12 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 1.



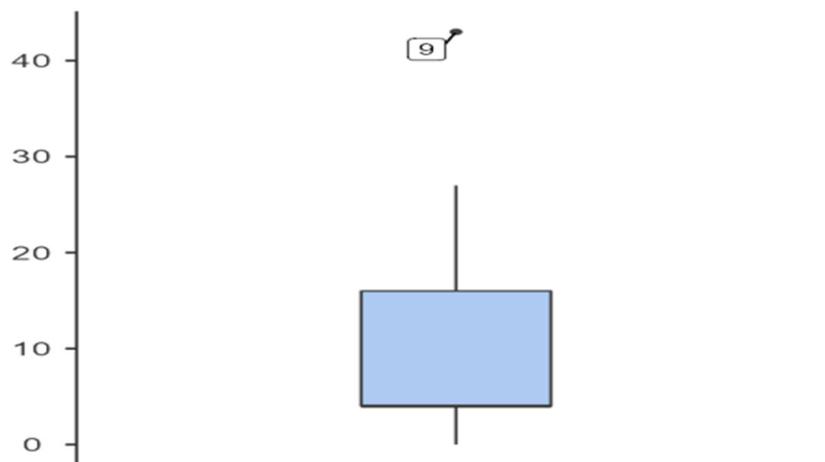
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 13 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 2.



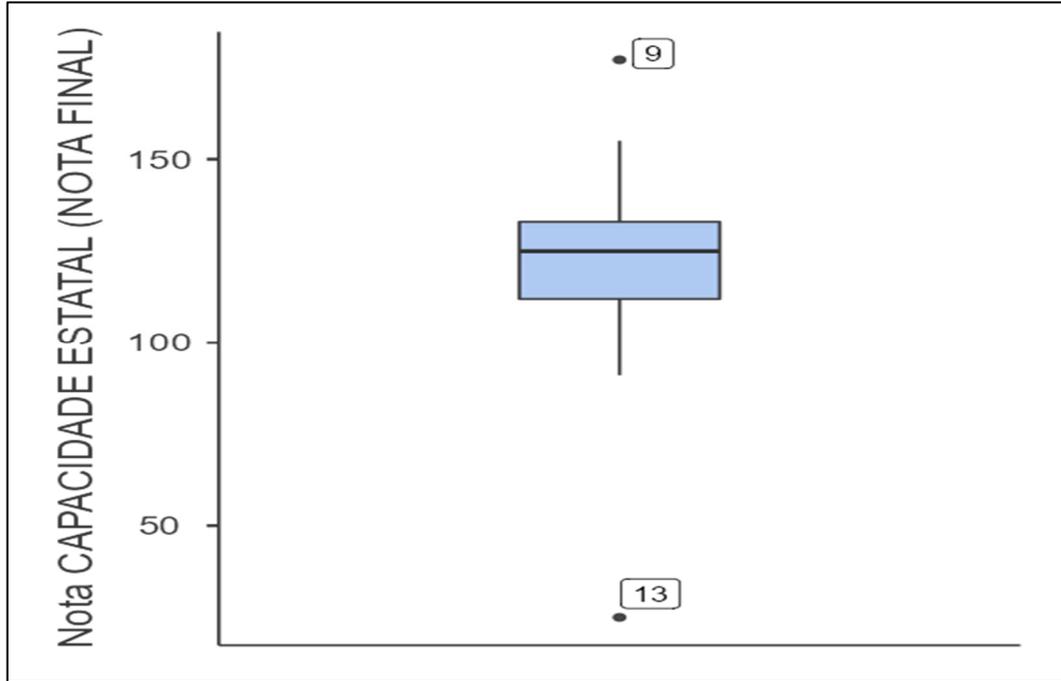
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 14 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 2.



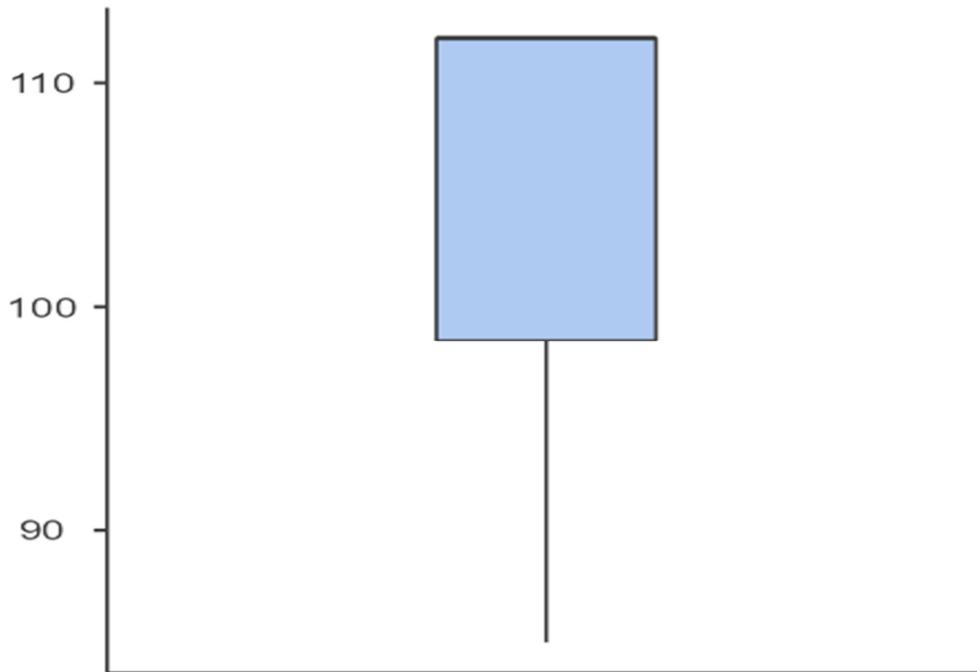
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 15 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 2.



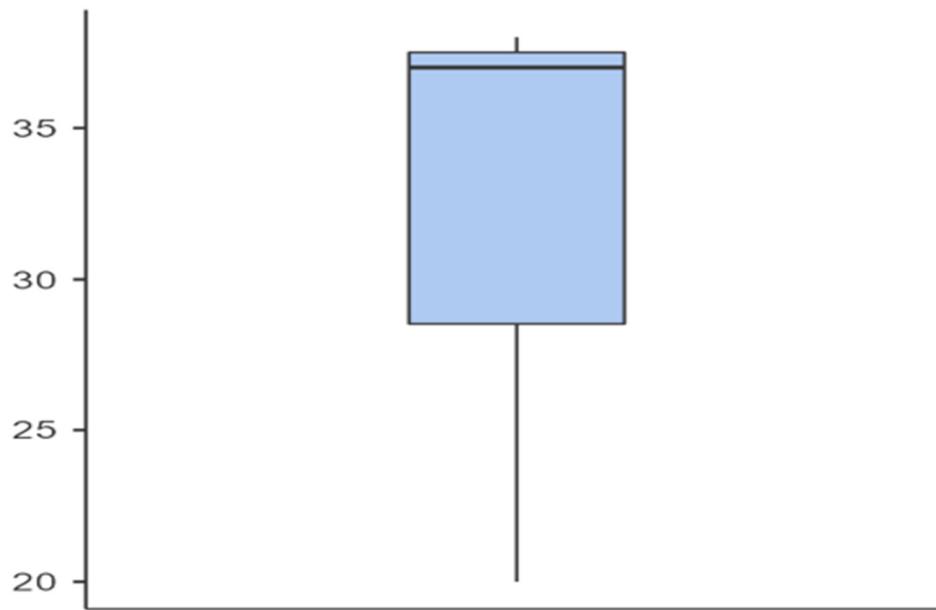
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 16 – Nota final de subcapacidade técnico-administrativa do grupo tipo 3.



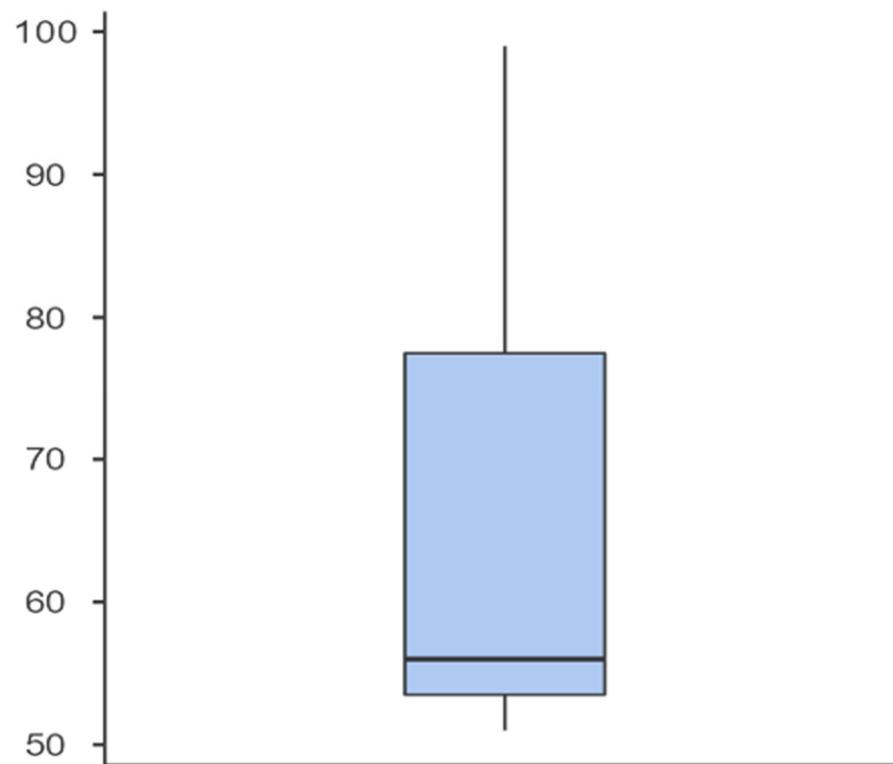
Fonte: resultados da pesquisa

Figura 17 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 3.



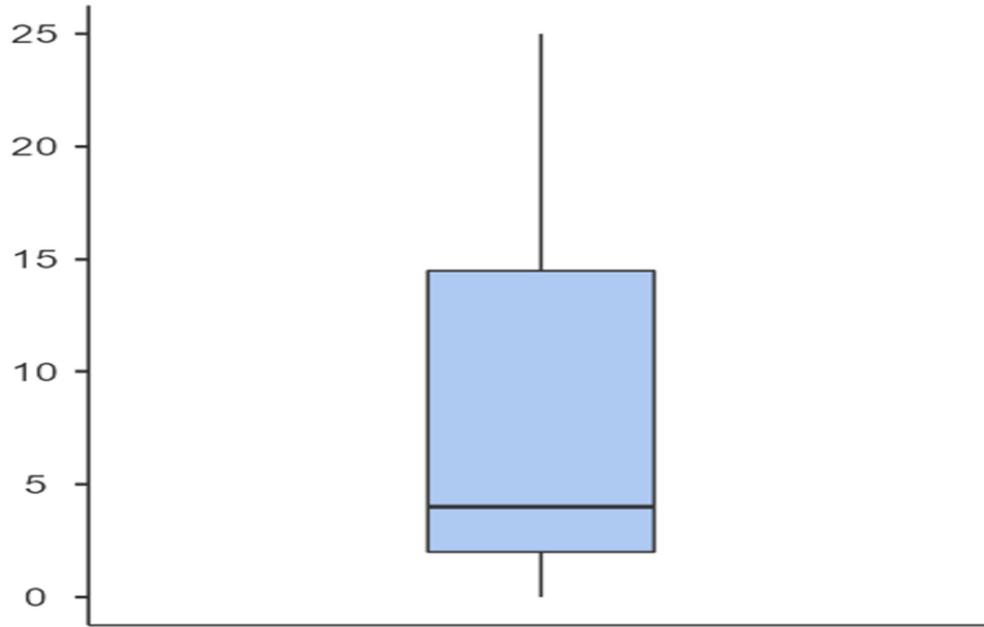
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 18 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 4.



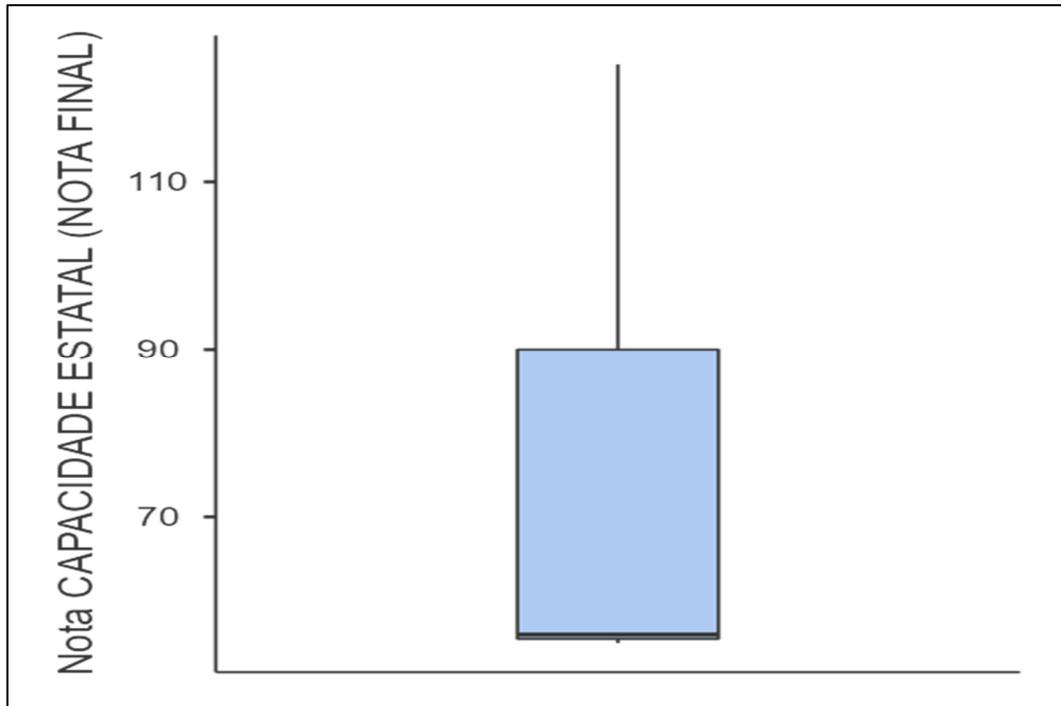
Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 19 – Nota final de subcapacidade político-relacional do grupo tipo 4.



Fonte: resultados da pesquisa.

Figura 20 – Nota final de capacidade estatal do grupo tipo 4.



Fonte: resultados da pesquisa.

APÊNDICE D – Análise das respostas dos municípios a um pedido real de informação realizado pelos portais

Este Apêndice detalha a etapa da pesquisa mencionada na Seção 4.7 da tese, qual seja, a submissão de pedido real de informação aos portais de pesquisa dos 36 municípios analisados consistiu em um procedimento em três etapas.

Primeiramente, verificou-se se existia ou não E-SIC (Sistema de Informações ao Cidadão Eletrônico) nos portais das prefeituras. Em seguida, foi realizado o cadastro no referido sistema. Nas situações em que houve algum problema de acesso, a situação foi relatada por uma das ferramentas eletrônicas de comunicação disponíveis no portal. Realizado com sucesso o cadastro, era formulada uma única pergunta, qual seja: “Gostaria de saber se foram realizadas audiências e consultas públicas nos últimos cinco anos. Em caso positivo, quantas foram e quais os assuntos foram tratados?”.

Os resultados desta pesquisa de campo são detalhados a seguir, individualizados por município.

Primeiramente, pesquisou-se o portal da transparência de Município 1 e não foi encontrado E-SIC. Em 23/04/2023, formulamos questionamento à ouvidoria pela ferramenta disponível no portal que não emite protocolo. Até 23/12/2023, não foi constatada qualquer resposta.

Em seguida, pesquisou-se o portal da transparência de Município 2, não tendo sido possível o cadastro no E-SIC para formular requerimentos, pois o referido sistema emitia mensagem de erro. Então, foi informada a situação pela ferramenta “fale conosco” disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, com o número de protocolo 234202310133942, em 23/04/2023. Contudo, também não houve resposta até 23/12/2023.

Neste ponto, é importante fazer uma ressalva. O portal da prefeitura de Município 2 informa que foram realizadas 9 (nove) audiências públicas nos últimos cinco anos. Por esse motivo, essa informação foi lançada na seção 4.6, supramencionada.

Em Município 3, foi possível cadastrar no E-SIC. O pedido de informação foi protocolado sob o número 0000005, em 23/04/2023, às 23:07, tendo sido a respectiva resposta recebida em 13/05/2023: “Não temos registros sobre audiências públicas realizadas nos últimos cinco anos. Sugerimos entrar em contato com a Câmara Municipal e verificar se houve alguma de iniciativa do poder legislativo”.

Também foi possível realizar o cadastro no E-SIC do portal da transparência de Município 4. O questionamento foi protocolado sob o número 20230429AB65136, em 29/04/2023. Contudo, não tendo sido respondido até 23/12/2023. O portal não oferece ferramenta para reiterar o pedido, pedir providências ou interpor recurso.

O portal da transparência de Município 5 não dispõe de E-SIC. Em 29.04.2023, acessamos a ferramenta eletrônica “fale conosco” disponível no portal, para nos certificarmos sobre essa situação e também formular o pedido de informações sobre a existência de audiências públicas. O referido sistema não emite qualquer forma de protocolo. Não houve resposta até 23/12/2023.

Ainda foi possível o cadastro no E-SIC da Prefeitura de Município 6. O pedido de informações foi protocolado sob o número 0000007, em 29/04/2023, às 15:19. Não houve resposta até 23/12/2023.

Ademais, não foi possível realizar o cadastro no E-SIC da Prefeitura de Município 7, havendo retorno de mensagem de erro: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@4940cc94]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6”. A situação foi relatada pela ferramenta “fale conosco” disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, com o número de protocolo 29420234452154, em 29/04/2023, 16:04. Contudo, não houve resposta até 23/12/2023.

Foi obtido êxito no cadastro ao E-SIC da Prefeitura de Município 8. O pedido de informação recebeu o protocolo 0000014, em 29/04/2023, às 16:33. Em 02/06/2023 recebemos resposta via e-mail com o seguinte conteúdo “Bom dia,Tudo bem? Vou procurar me informar a respeito e te dá um retorno”. Não houve outra resposta até 23/12/2023.

Ainda, não houve possibilidade de cadastro no E-SIC de Município 9. A mensagem de erro foi a seguinte: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@24ecef74]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6”. A situação foi relatada pela ferramenta “fale conosco”, disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, recebendo o número de protocolo 294202345753465, em 29/04/2023. Contudo, não houve qualquer resposta até 23/12/2023.

Também não foi possível realizar o cadastro no E-SIC de Município 10. Após a tentativa, retornou a seguinte mensagem de erro: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@417dc91a]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ”. A situação foi relatada pela ferramenta “fale conosco”, disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, recebendo o número de protocolo 2942023515117, em 29/04/2023. Em 03/05/2023, recebemos a resposta “Foi verificado que o funcionamento do SIC

está em perfeitas condições. Por favor tentar novamente o acesso, pois pode ter sido um erro em seu computador!”. Houve nova tentativa de cadastro em 22/09/2023, mas, novamente, não foi possível realizar o cadastro, retornando a seguinte mensagem de erro: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@7be8d4ae]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6”. Novamente, a situação foi relatada pela ferramenta “fale conosco”, disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, recebendo o número de protocolo 2292023104119287, em 23/12/2023.

Também foi possível realizar o cadastro no E-SIC de Município 11. O pedido de informações foi protocolado sob o número 1299383120. Contudo, não houve resposta até 23/12/2023.

Destaca-se também que não foi possível realizar o cadastro no portal da transparência do município de Município 12. A mensagem de erro recebida foi a seguinte: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@6d2bbecc]. Could not convert socket to TLS”. Nesse caso, também foi relatada a situação pela ferramenta “fale conosco” disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, com o protocolo 29420238550218, em 29/04/2023, não havendo resposta até 23/12/2023.

O portal da transparência do município de Município 13 não dispõe de SIC eletrônico. Assim, foi formulado requerimento de informações sobre a existência de SIC junto à ouvidoria, sendo protocolado sob o número 2023092212040, em 23/12/2023.

Ademais, foi possível realizar o cadastro no E-SIC do município de Município 14, mas não houve possibilidade de gravar um pedido de informações. Assim, foi enviado e-mail pelo fale conosco do portal da prefeitura, que não fornece número de protocolo, não havendo qualquer resposta até 23/12/2023.

Também foi formulado pedido de informação via E-SIC ao município de Município 15, protocolado sob o número 0fWf7b202311, em 29/04/2023, não havendo resposta até 22/09/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido ou interpor recurso.

Quanto ao município de Município 16, foi possível realizar o cadastro no E-SIC da prefeitura e formular o questionamento que protocolado sob o número 20230430241, não havendo resposta até 23/12/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido ou interpor recurso.

Além disso, houve tentativa de cadastro no sistema E-SIC do município de Município 17, retornando a mensagem de que o cadastro foi concluído, mas que seria necessário aguardar um e-mail para a confirmação do cadastro. Até 22/09/2023, o e-mail não havia chegado. A

situação foi relatada pelo e-mail faleconosco@Município 17.mg.gov.br, em 22/09/2023, que não emite protocolo. Não houve outra resposta até 23/12/2023.

Também houve tentativa de cadastro no E-SIC do município de Município 18. Inicialmente, parecia ter sido aprovado o cadastro, pois o sistema encaminhou e-mail de confirmação. Contudo, não foi possível confirmá-lo, pois, ao clicar no link, retornou a seguinte mensagem de erro: (“Não é possível acessar esse site200.233.183.165 demorou muito para responder”). Diante disso, provocamos manifestação junto à prefeitura pelo dispositivo “fale conosco”. A pergunta foi registrada com sucesso, com o protocolo 35202385143240, em 03/05/2023, tendo sido obtida a seguinte resposta: “Bom dia, O serviço já foi reestabelecido, por favor faça uma nova tentativa”. Assim, houve nova tentativa em 22/09/2023, mas não se confirmou qualquer resultado positivo. Até 23/12/2023, não houve outra resposta.

Situação semelhante aconteceu no portal de Município 19. Aparentemente, o sistema aceitou o cadastro no E-SIC, pois recebemos e-mail de confirmação de cadastro. Contudo, ao clicar no respectivo link, retornou uma mensagem de erro: (“Não é possível acessar esse site200.233.183.165 demorou muito para responder”). Diante disso, a situação foi informada pela ferramenta “fale conosco” disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, recebendo o número de protocolo 8620237221134, em 08.06.2023, tendo sido obtida a seguinte resposta: “Boa tarde favor enviar e-mail para ti@lagoaformosa.mg.gov.br”. O referido e-mail foi enviado em 22/09/2023, mas não houve resposta até 23/12/2023.

No portal de Município 20, foi possível realizar o cadastro no E-SIC e formular a pergunta, que foi protocolada sob o número 0000033, em 08/06/2023, às 19:57, não tendo retornado resposta até 23/12/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido ou interpor recurso.

Quanto a Município 21, foi possível realizar o cadastro no E-SIC e formular o questionamento que protocolado sob o número 709438089, em 08/06/2023, às 20:24, não se obtendo resposta até 23/12/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido ou interpor recurso.

No portal de Município 22, não houve possibilidade de realizar o cadastro. A mensagem de erro recebida foi: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@2a819d7a]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6”. A situação também foi relatada pela ferramenta “fale conosco”, disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, protocolada sob o número 8620238412597, em 08/06/2023, às 20:44, não havendo qualquer resposta até 23/12/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido ou interpor recurso.

No E-SIC de Município 23, foi possível realizar o cadastro. A pergunta formulada foi protocolada sob o número 86202385738690, em 08/06/2023, às 20:57, tendo sido recebida a seguinte resposta em 03/07/2023, via e-mail: “Em contato com as demais secretarias da prefeitura, obtive o retorno da Secretaria de Obras. Eles informaram que nos últimos anos foi realizada a audiência pública para o Plano Municipal de Transporte Urbano e Mobilidade. Isso indica um importante esforço da administração para promover a participação da comunidade e planejar a mobilidade de forma adequada”.

Ao acessar o E-SIC do município de Município 24, formulou-se a pergunta, a qual foi protocolada sob o número 1679997885, em 08/06/2023, às 21:56, não se obtendo resposta até 23/12/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido ou interpor recurso.

Ainda, não foi possível realizar o cadastro no E-SIC de Município 25, tendo sido obtida a seguinte mensagem de erro: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@24288ac9]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6”. Essa mensagem de erro foi relatada pela ferramenta “fale conosco” disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, protocolada sob o número 862023101338775, em 08/06/2023, às 22:16, não havendo resposta até 23/12/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido ou interpor recurso.

Em relação à Município 26, foi possível realizar o cadastro e formular a pergunta no portal da transparência da prefeitura do município. O número do protocolo gerado foi 2023.1950.000008, em 08/06/2023, às 22:40, não tendo obtido resposta até 23/12/2023. O sistema dispõe de ferramenta para recurso, mas ela não está disponível.

O portal da transparência do município de Município 27 não exige cadastro. Assim, a pergunta foi formulada como anônimo, que recebeu o número de processo 00031/2023 e o código de acesso 000005B9B0, em 09/06/2023, às 09:06. Contudo, não se obteve qualquer resposta, pois a ferramenta para busca por esses números não funciona. Até 23/12/2023, não recebemos qualquer outra resposta.

Quanto a Município 28, não foi possível realizar o cadastro no portal do município, retornando uma mensagem de erro: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@106bbbb6]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6”. A situação foi relatada pela ferramenta “fale conosco” disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, protocolada sob o número 96202392522326, em 09/06/2023, às 09:28. Em 16.06.2023, obteve-se a seguinte resposta “Ja enviei a solicitação de verificação para o TI da Prefeitura. Aguarde e tente novamente. Caso persista o problema entre em contato novamente por favor nesse mesmo canal ou atraves do nr 34 99992-1957”. Assim,

houve nova tentativa de cadastro, em 22/09/2023, mas persistiu uma mensagem de erro: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@54562751]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6”. A situação foi novamente relatada pelo “fale conosco”, tendo sido a pergunta registrada com sucesso sob o número de protocolo 2292023112411139, em 22.09.2023. Não houve outra resposta até 23/12/2023.

O E-SIC do município de Município 29 não exige cadastro. Assim, a pergunta foi formulada, tendo sido protocolada sob o número 2023.2886.000060, em 09/06/2023, às 10:07. Não houve resposta até 23/12/2023. O sistema não dispõe de ferramenta para reiterar o pedido. Por outro lado, o sistema dispõe de ferramenta para recurso, mas ela não está disponível.

O município de Município 30 não tem E-SIC. Em 22/09/2023, houve tentativa de formular questionamento sobre essa situação à ouvidoria, mas o sistema não funciona – exige que se preencha o campo “assunto”, mas não há qualquer opção para ser preenchida, o que impede a gravação do pedido (Figura 47). Em nova consulta realizada em 23/12/2023, a situação não havia se alterado.

Figura 47 – *Print* de tela do portal da Prefeitura de Município 30, com destaque para exigência de preenchimento de assunto.

201.62.59.250:8080 diz

Selecione o assunto!

OK

Abertura de Processo de Ouvidoria

Natureza: SUGESTÃO

Assunto:

Interessado: Anônimo

Processos abertos anonimamente poderão ser acompanhados pelo código:

Resumo: SISTEMA DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Descrição: Bom dia, gostaria de saber se a prefeitura dispõe de SIC - sistema de informações ao cidadão, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação.

Instrução:

Especificação de forma clara e precisa, da informação requerida

Anexos

Arquivos

Adicionar

Gravar processo

Fonte: resultado da pesquisa.

O E-SIC do município de Município 31 também não exige cadastro. O requerimento foi protocolado com o número de processo 00206/2023 e código de acesso 0000010C65, com o assunto “audiências públicas”, em 27/06/2023, às 12:09:25. Contudo, não foi obtida qualquer resposta, pois a ferramenta de busca por esses números não funciona. Até 23/12/2023, não houve qualquer outra resposta.

Ao acessar o portal do município de Município 32, em 27/06/2023, não foi possível realizar o cadastro, tendo sido a situação relatada pela ferramenta “fale conosco”, disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, sob o protocolo 27620231559648, em 27/06/2023, às 13:06. Também foi fornecido outro protocolo, número 27620231622528. Em 22/09/2023, não estava mais disponível o link para o e-sic, sendo informado apenas o SIC presencial. Da mesma forma, o “fale conosco” eletrônico não estava disponível, sendo indicado o atendimento presencial ou por telefone. Em nova consulta realizada em 23/12/2023, a situação não havia se alterado.

Também não foi possível realizar o cadastro no E-SIC de Município 33, obtendo-se a seguinte mensagem de erro: "Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@434c4f32]. 535 5.7.8 Error: authentication failed: UGFzc3dvcmQ6". A situação também foi relatada pela ferramenta “fale conosco”, disponível no portal. A pergunta foi registrada com Sucesso, sob o protocolo 218202355654878, em 21/08/2023, às 18:01. Até 23/12/2023, não se obteve qualquer outra resposta.

Situação semelhante ocorreu no portal de Município 34. Não foi possível realizar o cadastro no E-SIC, tendo retornado uma mensagem de erro: “Erro ao enviar email para [[Ljavax.mail.internet.InternetAddress;@4a244bb1]. Couldn't connect to host, port: mail.outlook.com, 587; timeout -1”. Também nesse caso, a situação foi relatada pela ferramenta “fale conosco”, disponível no portal. A pergunta foi registrada com sucesso, sob o protocolo 2292023115923283, em 23/12/2023.

Fato peculiar aconteceu no pedido de informações de Município 35. O pedido foi cadastrado no E-SIC, com o número de processo 81/612/2023 e protocolo 612/2023/81, em 27.06.2023, às 22:31. A resposta se deu em 03/07/2023, negando a informação por ter sido considerado que o pedido era genérico. O texto da resposta era o seguinte: “Considerando que o Decreto nº 4.955, de 17 de julho de 2012, regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que “Dispõe sobre o acesso à informação pública pelo cidadão, no âmbito do Poder Executivo Municipal, cria normas de procedimentos e dá outras providências”. Considerando que os artigos 14 e 15 do referido Decreto, trazem informações sobre o pedido de acesso à

informação. Informamos que, o pedido deve conter algumas exigências conforme prevê o caput do artigo 14, sendo necessário especificar de forma clara e precisa suas informações/solicitações. Portanto, não serão atendidos os pedidos que forem genéricos, de acordo com o artigo 15. Sem mais para o momento, renovamos protestos de elevada estima e consideração”. Esclarece-se que o portal não oferece ferramenta para interposição de recurso. Até 23/12/2023, a situação não havia se alterado.

Por fim, o melhor atendimento foi fornecido pela Prefeitura de Município 36. A solicitação foi registrada no E-SIC com o número 2023282187, em 28.06.2023, às 21:45. A resposta ocorreu em 06/07/2023: “Em atendimento a solicitação 2023282187, requerida pelo senhor Alexandre, informamos que foram realizadas buscas nos bancos de dados da Procuradoria-Geral do Município, e verificadas as audiências e consultas públicas detalhadas no arquivo em anexo”. O arquivo anexado informa a realização de 22 (vinte e duas audiências), identifica o assunto tratado em cada uma delas e traz cópia do extrato da respectiva publicação no Diário Oficial do Município, com o número da edição, data e página.

APÊNDICE E Mensagem (e-mail ou whatsapp) solicitando entrevista sobre a transparência e a Lei de Acesso à Informação

Boa tarde,

Meu nome é Alexandre Magno Borges Pereira Santos, sou procurador federal em Uberlândia e estou fazendo um trabalho de pesquisa no doutorado em Administração da Universidade Federal de Uberlândia a respeito da Lei de Acesso à Informação. Gostaria de agendar uma entrevista com o(a) promotor(a) de justiça responsável pela comarca para tratar sobre o assunto.

A duração da entrevista é de aproximadamente 20 minutos, podendo ser ampliada ou reduzida a critério da pessoa entrevistada. Poderá ser realizada presencialmente ou a distância, também a critério da pessoa entrevistada.

Encaminho, em anexo, o termo de consentimento livre e esclarecido com mais informações sobre a questão

Desde já, agradeço pela colaboração.

Atenciosamente,

ALEXANDRE MAGNO BORGES PEREIRA SANTOS

Fone para contato: 34-98867-0770 (whatsapp)

e-mail para contato: alexandrembpsantos@gmail.com

APÊNDICE F – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado para participar da pesquisa intitulada **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA REGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO E ALTO PARANAÍBA: um olhar para as subcapacidades técnico-administrativa e político-relacional**, na qual se busca averiguar qual a contribuição das ações das organizações dos órgãos de controle no fomento à transparência pública governamental e ao controle social.

A pesquisa está sob responsabilidade do pesquisador ALEXANDRE MAGNO BORGES PEREIRA SANTOS, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Uberlândia (PPGA-UFU) mediante orientação do Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior.

Em vista de sua experiência frente a um órgão de controle, você será entrevistado a respeito de suas percepções sobre transparência pública nos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, o que propiciará uma melhor compreensão do objeto sob estudo.

A entrevista será gravada e, em seguida, haverá transcrição do áudio, assegurando-se a confidencialidade de todo o material, cujo uso terá finalidade estritamente acadêmica.

Você não terá nenhum gasto ou ganho financeiro por participar na pesquisa. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação.

Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você. Qualquer dúvida a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com:

ALEXANDRE MAGNO BORGES PEREIRA SANTOS

Fone: (34) 98867-0770

E-mail: alexandrembposantos@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Uberlândia - Av. João Naves de Avila, 2121, Campus Santa Mônica, Bloco 5M - Sala 108, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil, CEP: 38400-902. Fone: (34) 3239-4525. E-mail: ppgaadm@fagen.ufu.br.

Uberlândia/MG, _____ de _____ de 2023.

Assinatura do pesquisador

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido(a).

Participante da pesquisa – nome do participante

APÊNDICE G – Roteiro de entrevista semiestruturada – Promotor(a) de Justiça

- 1) Qual é a sua percepção a respeito da transparência pública e do atendimento da Lei de Acesso à Informação pelo município de (nome da cidade)?
- 2) Você poderia explicar como se dá a relação do MP com os responsáveis pela transparência na Administração Pública Municipal?
- 3) Você participou de algum procedimento específico de requerimento de informações públicas como representante do MP? Em quais etapas?
- 4) Vocês tiveram acesso às informações solicitadas? Se sim, como vocês avaliaram a qualidade e disponibilidade das informações?
- 5) Houve alguma ação do MP depois da entrega das informações? Se sim, qual? Se não, por quê?
- 6) Foi sugerida pelo MP alguma providência para a solução de problemas constatados nas informações fornecidas? Que tipo de sanção o município ou seus gestores podem sofrer em caso de não cumprimento dessas providências?
- 7) Ações da sociedade civil auxiliam no controle social? Há alguma ação no município nesse sentido?

APÊNDICE H – Identificação dos municípios pesquisados

1. Araguari
2. Araxá
3. Campina Verde
4. Campos Altos
5. Canápolis
6. Capinópolis
7. Carmo do Paranaíba
8. Carneirinho
9. Centralina
10. Conceição das Alagoas
11. Coromandel
12. Delta
13. Fronteira
14. Frutal
15. Ibiá
16. Itapajipe
17. Ituiutaba
18. Iturama
19. Lagoa Formosa
20. Monte Alegre de Minas
21. Monte Carmelo
22. Nova Ponte
23. Patos de Minas
24. Patrocínio
25. Perdizes
26. Planura
27. Prata
28. Rio Paranaíba
29. Sacramento
30. Santa Juliana
31. Santa Vitória
32. São Gotardo
33. Serra do Salitre
34. Tupaciguara
35. Uberaba
36. Uberlândia